

米国銀行業における規制と 適正自己資本の一考察

—1980 年から 1994 年を中心として—

藤 野 君 江

目 次

はじめに

第 1 章 米国金融危機の経緯

第 2 章 銀行業の立法と規制

第 3 章 金融規制の実情

第 1 節 参入規制

第 2 節 適正自己資本規制

第 3 節 未解決の問題

むすび

補 論

参考文献

はじめに

国際決済銀行（Bank for International Settlements, BIS）のもとに設けられたバーゼル銀行監督委員会の自己資本比率規制は日本の銀行と銀行監督に大きな影響を与えた。同委員会は2006年から新しい自己資本比率（新 BIS 規制）を導入することとなっており、それにどう対応するかが今日大きな問題となっている。だが自己資本比率規制はバーゼル銀行監督委員会が採用する以前から米国の銀行監督において採用されていた。本論文は、日本の金融行政のあり方を考えるために米国金融監督の歴史的流れから教訓を引出すことを意図したものである。特に自己資本比率規制について詳しく考察している。他国の制度を研究することは、わが国の金融制度及び金融機関市場のあり方を考える上で大いに役立つと考える。

本論文は、FDIC 調査統計部が1980～1994年代にかけての歴史の教訓をまとめた *History of the Eighties—Lesson for the Future: An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990 s*（1997）と題する報告書に基づいて執筆したものである。米国銀行業の立法と規制が成立した根拠やその妥当性を考察している。この研究は、日本の金融監督行政のあり方を考える上での前提となる論点を提供するものとなろう。

バーゼル銀行監督委員会は、新しい自己資本規制の枠組に関する最終案（バーゼル II：「自己資本の測定と基準に関する国際的統一化：改定された枠組」）を2004年6月26日に公表した。これは国際的に活動する銀行間で自己資本の充実に関する規則が競争上の不平等の大きな原因にならないよう、枠組の十分な整合性を維持しつつ、国際銀行システムの健全性と安全性を一段と強化することを目的としたものである。

改訂された枠組は銀行業界に対し、より強固なリスク管理事務の採用を促すものであり、それが同枠組の主要な利点のひとつとなっている。これは、銀行やその他の利害関係者は、銀行実務やリスク管理事務の変化を勘案して自己資本に関する規則を改善すると同時に、各国レベルで可能な限り統一的に適応し得る枠組としての利点を維持すべきである、という方針である。

それは、改訂された枠組の基礎を成す三つの柱（最低所要自己資本、監督上の検証、および市場規律）のアプローチの概念と理論から成立している⁽¹⁾。このように、

BIS 自己資本比率は銀行経営に様々な課題を求めているが、欧米の金融機関の多くが既に問題を克服する水準に達している時に、日本では新たな競争原理に負けない、銀行経営の確立と日本経済の持続的な成長が試されるという段階である。この改訂された枠組が2006年より実施されると日本の銀行経営は当然のこと、日本経済全体にも大きな影響を与えることは必至であり、この枠組を正確に理解し早急に対応する必要がある。

欧米では、貸出利ざやが日本に比べ格段に高い水準にあるが、邦銀は、利ざやの薄い貸出資産を大量に持っており、これは大きな問題である。リスクに見合った利ざやの確保は、貸出シェア拡大の方針や、貸し渋りに対する反発への懸念などから、なかなか踏み切れずにいた。この10年程、経済構造の変化に伴うコストを銀行が相当引き受けており、原価割れした価格で貸出を提供してきた面もある⁽²⁾。しかし新 BIS 規制は、融資先の信用力に応じて銀行資本を要求するもので、言い換えれば、融資先にこの世界基準に適合する競争力を求めるものである。

世界的な合意として、段階的枠組を導入して現行規制からの激変を緩和するわけだが、米国では大手と地域金融機関の新 BIS 規制の選別的適用について議会レベルでも検討されている。特に米国の巨大金融グループは、これらを克服してきた力をベースに、リスク資本対比の収益率により事業をコントロールする経営を本格展開し、国内外の資本や資産を収益性の高い分野に再分配することに成功している⁽³⁾。

米国金融が国際的に強い競争力を維持しているのは、少なくとも銀行問題に関しては、競争を妨げているゆえに規制が緩和されたわけではない。銀行側の改革・変革・革新的な対応の結果、規制を残す意味がなくなったために緩和したにすぎない。自由化は目的ではなく、経済や社会を活性化する方法である。手段も重要であるが、それ以上に重要なことは、この手段を活用する社会のシステムや、個人の社会的責任の認識である。

米国での規制が自由の原動力となりえた背景には、米国という独自の経済・金融

(1) 詳細は <http://boj.or.jp/inter> or <http://fsa.go.jp/inter/bis> を参照。

(2) 1991 年代、日本では BIS 規制が融資の伸びを抑えた。金融当局は貸し渋りを避けるため、税効果資本の自己資本への算入など甘い資本のかさ上げを銀行に認めた。銀行の健全性を先送りしたが、それが不良債権問題の泥沼化を招いた。

(3) 『日本経済新聞』2004 年 9 月 1 日付掲載記事「新 BIS 規制に対応急げ」を参照。

構造、歴史・文化、リーガルマインドの定着、ルール・慣行等を前提にして形成された様々な要因が、総合的に働いた結果であると考ええる。米国の競争力は、規制が緩和されたからではなく、競争力を産みだす社会基盤があるためである。米国における自由の原動力は、グラス・スティーガル法（Glass-Steagall）以降の規制強化である。また、米国の銀行は、声高に規制緩和を叫ぶのではなく、少しでも有利な法律を発見し、また、解釈を工夫する。

一方、日本には、規制という競争力の源泉を有効に活用できなかった。日本社会には、リーガルマインドに乏しい国民性や、行政は法解釈よりも結果の妥当性を重視し、既得権益の保護に厚く、裁判は時間と費用がかかりすぎて戦略的な活用が困難であるといった、多くの問題がある。労働市場は閉鎖的であり、帰属意識が過度に強い。このような社会基盤を欠いた社会では、いくら規制緩和を進めても、競争力はわいてこない。国策的に規制緩和をしたからといって、活性化するとは思いがたい⁽⁴⁾。

具体的には、米国の政策は、競争制限的な規制を撤廃することで金融サービスの革新を促し、銀行業の国際競争力を高めようとするものである。相対するわが国でも、戦後の競争制限的な規制がここ数年で急速に改革はされたが、銀行規制の中に競争政策⁽⁵⁾を取り入れていない。従来の経緯をみると、競争制限的な銀行規制が行われてきたことがよくわかる。これは、しばしば指摘される新規参入の規制、支店開設等の営業活動の規制、証券業・信託業との間の業務範囲規制などが属し、その主要な目的は、既存金融機関の存立を維持するところにあった。その後、銀行規制が次第に自由化され、とりわけ金融制度改革（平成4年）・金融システム改革（平成10年）によって大きく変容された。

最近10年ほどの間に急速に進んだ金融制度の変革は、大局的にみれば、自由化による競争原理の導入を目標としてきたが、そこでの論議は現状を前提として、どの程度まで競争原理を取り入れるかという形で立てられるのが常であり、競争政策とのかかわりにおいて規制のあるべき姿がいちから問われた例は稀であった。

(4) 詳細は、高月昭年「日米銀行法制の違いと法律の沈黙」『経済研究年報・第15号（2002）』成城大学 112-113 ページを参照のこと。

(5) 小塚荘一郎『銀行規制における競争の意義』IMES Discussion Paper Series 2002-J-27 を参照。

米国でも、銀行規制のあり方として、競争を思考する政策が提言されている。それは、第一義的には、消費者や中小企業等の顧客に、低廉で質の高い金融サービスを提供する方策である。しかし、より根本的には、自国の銀行業の国際競争力を高めるためにこそ、競争が要請されるのである。そこには、サービスの革新は競争の中からしか生まれないという認識がある。

わが国がこうした考え方を受け入れるべきか否かは、最終的には、政策選択の問題である。しかし、日本の行動は国益から判断した行動体系、つまり世界標準に対する外交・国家戦略が著しく欠如しているように見受けられること、また、わが国の消費者・企業の利益と銀行業の国際競争力とを重要と考えるのであれば、競争志向の銀行規制へと進むほかに選択肢はないと思われる⁽⁶⁾。

第1章 米国金融危機の経緯

米国の金融業の競争力とその優位性は、すでに1980年代の挫折と失敗を客観化・教訓化し、銀行業のパラダイムの変化を実現していることに根ざしている。米国は銀行監督の規律を強化し、金融システムの精緻化を実行している。また、新しいシステムを実現した米国は、並行して BIS、国際会計基準委員会（IASC, International Accounting Standard Committee）などの国際監督機構でその考えを報告し、各国当局者に強く働きかけアジェンダ（Agenda）の設定など論議をリードすることで、新しい規律を導入してきた。そのため米国は国際委員会のキーポスト（Key Post）に実力者を本国から派遣し、終始議論をリードした。各国当局はこの合意された規律（Rule）を自国に持ち帰り、立法化、執行に努力を傾ける。

但し、米国は新しい考え方を世界に広めるといっても、自国の有利なビジネス展開を可能にするための土台作りが目的なのであり、そのための最低限のインフラ整備を目指すものである。言い換えると、米国の金融業は、インフラ面で見ても BIS の自己資本比率規制や国際会計基準、ディスクロージャー（Disclosure:情報開示）の徹底、官民の検査体制、中央銀行および金融監督当局の独立性などといった点で日欧をリードし、規制作りの場においても指導的役割を果たしている。おそらく金融

(6) 詳細は、小塚莊一郎『銀行規制における競争の意義』IMES Discussion Paper Series 2002-J-27 を参照。

業におけるグローバル市場での優位性が、米国の産業構造から見ても比較優位を通じ、サービス産業でありながら、世界標準を追求し、実現するという形をとっている。

米国のリーダーシップは国益を最大化するという国家主義の発想から出たものであって、国際社会の利益の最大化ということは第二義的なことがらにとどまる。経済活動のボーダーレス化が進むなかで、米国は世界標準（BIS 基準）の設定において終始各国をリードし、きわめて国家理想に忠実に行動しているといえる。そのような限度において、確かに世界標準とは米国基準に他ならない⁽⁷⁾。

1980年代～1990年代初期の銀行危機：1980年代銀行史の顕著な特徴は、銀行破綻数の異常な激増であった。1980年から1994年にかけて、米国の金融機関危機（the United States Financial Institution Crisis）は、破綻または支援を受けた金融機関が全体で2,912件という結果となった。「連邦預金保険公社（FDIC, Federal Deposit Insurance Corporation）」によって保険されている1,600以上の銀行が、閉鎖されたか、FDIC の資金援助を受けた。その数は、1930年代に連邦預金保険が発足して以降の、他のどの時期におけるよりも、はるかに多かった。1980年代の銀行破綻の激震は、銀行規制と預金保険のシステムの有効性（The Effectiveness of the Bank Regulatory and Deposit Insurance Systems）に基本的な疑問が提起され、また、影響が後々まで及ぶ立法と規制の措置（Legislative and Regulatory Actions）が導入された⁽⁸⁾。

1980年代の銀行破綻数の増加：経済・立法・規制の各背景：1980年代の銀行破綻数の増加は、単一の原因、あるいは複数の原因によるものではない。逆に、それは、銀行危機の10年間の招来とともに作用した、種々の力の複合結果であった。第1に、

(7) 中北徹「金融における世界標準とは」『世界標準の形成と戦略』（共著）、日本国際問題研究所、2001年、175-193ページ参照。

(8) この研究は銀行を対象にしているが、貯蓄金融機関業界がはるかに大きな破滅的激震に見舞われたことを想起する必要がある。1980年に4,039あった貯蓄金融機関のうち約1,300が、1980-94年の期間に破綻した。この高率の破綻は、貯蓄金融機関の預金を保険していた基金の崩壊を導き、生き残った金融機関と納税者に重い負担を課した。

広範囲の全国的諸力 — 経済・金融・立法・規制の各面 — が銀行破綻数の増加につながり前提条件を設定した。第2に、一連の厳しい地域・部門景気後退が、いくつもの銀行市場内の銀行に打撃を与え、破綻の大部分を導いた。第3に、これらの市場内の一部の銀行が、過度のリスクを引き受け、また監督当局（Supervisory Authorities）による不適当な規制を受け、その結果、不釣り合いな数で破綻した。

経済と金融市場の環境：1980年代のほとんどの時期に、マクロの経済指標で捉えた国民経済状況は、銀行にとって好ましいもののようにはみえた。1980-82年不況のあと、国民経済は成長しつづけ、インフレ率は鈍化し、失業率と利子率は低下した。しかし1970年代に、国内・国際両面のいくつもの要因が、銀行業の環境により大きな不安定性を注入していた。その諸要因の初期の展開が、すべての銀行にとってうまく順応できるとは限らない難題を、直接・間接に生み出しつつあった。1970年代に、世界主要通貨間の為替レートは、変動相場制に移行後、不安定になっていた。物価水準は、原油の禁輸などの外的ショックによる大幅上昇を経験していた。また利子率は、インフレ、インフレ期待、連邦準備制度によるインフレ抑制の通貨政策措置、に応じて大幅に変化していたのである。

1970年代後期と1980年代における金融市場の展開も、銀行業界を試した。銀行業の州内制限が解除され、また、かつて庇護されていた市場への新規参入が許された。地域的銀行協定が結ばれた。直接金融市場が拡大した。市場相場が高い環境のなかでの、MMF（Money Market Fund: 米国の短期金融資産投資信託）の開発や、預金金利の自由化が、利息費用の上昇圧力として — 特に、資金調達を預金に大きく依存していた小規模金融機関に対して — 作用した。いくつかの方面から競争が強まった。米国銀行業界自身の内部で、貯蓄金融機関から、外国銀行から、CP（Commercial Paper: 一流企業が短期資金調達のために無担保で発行する債券）の市場から、というように。大型事業資金の借り手への融資市場での銀行業界のシェアが、技術革新と新金融商品開発とを一部の理由として、低下した。その結果、多くの銀行が資金を商業的不動産貸付 — より大きなリスクを含んでいる分野 — へ移動した。一部の大銀行は、資金を、発展途上国やLBO（Leveraged Buy-Out: 企業買収のために買収者が被買収企業の資産等を担保として必要な資金を調達すること）へ移し、また貸借対照表外活動を増やした。

立法の展開：銀行業に関する立法も、1980年代と1990年代初期の銀行破綻の経験に、大きな役割を果たした。この立法は主として、二つの幅広い要因によって具体化された。すなわち、銀行法規は現代化された現実の新しい市場に適応させるべきという幅広い一般認識と、銀行および貯蓄金融機関の突発的破綻に対応する必要性、の二つである。1980年代初期の立法の焦点は、現代化の試みに当てられていた。そして議会はおそらく、貯蓄金融機関の商品・サービス機能の自由化と、より狭い範囲での銀行のその自由化とで動いていた。これらの規制上の措置は、概して、それが生み出す可能性があるリスク取りの増大を抑える措置を伴っておらず、従って、銀行と貯蓄金融機関の破綻の一因となった。破綻の数が増加するにつれて、立法の力点は枯渇した預金保険基金を再適正化することと、規制機関へより強力な手段を与えること — 同時に規制機関の裁量を制限しながら — へ移行した。一群の多様な立法の措置によって、さまざまな問題への取組みが行われた。

規制：預金取扱金融機関の自由化と、破綻の防止または抑制という、二つの目標の間の緊張状態は、立法活動にだけでなく、連邦銀行規制諸機関の間の方針の違いにも表れていた。むろん、三つの規制機関はすべて、銀行機能の現代化の重要性和安全性・健全性の問題に対して敏感であった。しかし、特定の問題について、「通貨監督庁（OCC, the Office of the Comptroller of the Currency）」は、競争して利潤機会を追求するように銀行により多くの自由を与える必要を強調しがちであり、FDIC は、預金保険基金を保護することへ傾き、連邦準備制度は、大抵中立の立場をとっていた。

FDIC と OCC の違いは、保険機関と免許管理機関の責任の違いを反映していた。また、関与した機関と無関係に銀行規制で生じうる一つの問題 — 競争強化を促すことと安定性・健全性を保つことの正しいバランスをどう見出すかという問題 — を反映していた。いかにも、長い目でみればそのような矛盾はありそうにないのだが、預金取扱金融機関は、長期にわたって生存しようとするのであれば、競争すること、市場の革新に参加すること、ができなければならない。しかし特殊な時期に、短期的な矛盾が起こりえる。典型的なのが、貯蓄貸付組合業界の事例である。住宅等抵当貸付以外の権能を与えるという（適切なセーフガードなしに、貯蓄金融機関が自己資本不足であった時期に）、まさにその行為が、1980年代における多くの貯

蓄金融機関の崩壊と、多くの銀行の弱化の一因となったのであった⁽⁹⁾。

規制諸機関の間のさまざまな程度での違いが、新銀行の免許授与、ブローカー扱い資金の利用や、自己資本要件、に関する方針が展開するなかで明らかになった。新銀行の参入について、OCC と州のどちらも1980年代に、活発に免許を与え続けた。(支店開設が制限されていたテキサスは、州法・国法銀行の新免許総数の特に大きな割合を占めた。) OCC が、銀行市場への新参入者を認めることによる競争強化の助長を追求した1980年に、この機関は新免許許可の要件を改めた。しかし、不釣り合いに大きな数の新銀行が問題銀行や破綻銀行になったとき、FDIC は、OCC の方針について懸念を表明した。新しく免許を与えられた金融機関に対する保険填補を拒む FDIC の決裁権限能力が、一つの基本的な問題であった。まったく実務的な観点から、保険についての FDIC の承認が、州による新しい免許授与の前に必要とされたのだが、しかし、国法銀行および連邦準備制度加盟銀行の場合、法律上、免許を与えられれば保険を受けられた。議会は、1991年連邦預金保険公社改善法(FDICIA, the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991) のなかで、保険を求めるすべての金融機関が FDIC に正式に加入申請することを義務付け、それにより預金保険機関に、新銀行免許授与における一つの役割を保証して、この問題を解決した。その間、新しい商業銀行の数は、1984年にピークに達し、その後1994年まで徐々に減少した⁽¹⁰⁾。

規制諸機関は、ブローカー預金の適切な取り扱いについても、意見が違っていた。(ブローカー預金は、多くの弱い貯蓄金融機関が、より健全な銀行や貯蓄金融機関との競争のなかでの急速な融資拡大の資金調達に利用したことから、銀行破綻に主として間接的な影響を及ぼした。) 1984年に、FDIC と「連邦住宅貸付銀行理事会(FHLBB, the Federal Home Loan Bank Board)」は、ブローカー預金について 1

(9) 競争重視と安全性・健全性重視という目標の間の短期的な争いについて「金融機関改革救済執行全国委員会」が示した貯蓄貸付組合の規制緩和に関する次の見解が参考になる。「普通の思慮分別からすると、この業界は、高金利が去るのを待ち、純資産を回復し、それから徐々に新しい活動へ移行する必要がある、ということに気づいたはずである。これは、うまく経営されている信頼できる貯蓄貸付組合が自分で行ったことであり、そういう組合はたいてい成功したのである」。

(10) 1984年に356の新しい商業銀行が免許を与えられた。1994年にその数は47に減少したが、その後、1995年に97、1996年に140と増加した。

銀行 1 ブローカー当たり 10 万ドルまでのみ保険対象とすることを提案したが、OCC は厳しさのより少ない取組みを望んだ。安全性・健全性思考は、金融市場での改革の前進を可能とする目標に反するものと思われていた。結局、議会が介入して、1989 年金融機関改革救済執行法（FIRREA, the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989）と FDICIA の両方での、問題金融機関によるブローカー預金の使用制限が行われた。

規制機関の意見不一致の三番目の例は、自己資本最低水準の統一基準を含む、正式の自己資本要件の採用に関するものであった。多くの大銀行の自己資本比率が比較的低いことと、破綻数の増加とに注目して、すべての規制機関が明示的な自己資本基準の設定に賛成したが、当初は、細かい点で意見が違っていた。FDIC は概して OCC よりも高い自己資本要件を好み、連邦準備制度は一つの事例ごとに折衷案を出した。1985 年に、議会に促されて、規制諸機関はすべての銀行をカバーする統一のシステムに合意した。1990 年にさらに大きな変化が起こり、借入資本利用要件によって補われた暫定リスク準拠自己資本要件が採用された。自己資本基準は、1991 年に FDICIA で規定された「早期是正措置（PCA, Prompt Corrective Action）」を発動する仕組みの一部となった。暫定でないリスク準拠要件は、1992 年に実施された。

第 2 章 銀行業の立法と規制

立法と規制の状況は、業界内で起こった深刻な変容と切っても切り離せないほど密接な関係があったから、これは驚くには値しない。銀行業の立法と規制の構造は、層をなしている活動中の地質構造と比較できる。すなわち、明確に確認できる別々のレベルがあり、これらが、さまざまな点で接触し、時には衝突する。立法レベルで、議会は、1980 年と 1991 年の間に、五つの大きな法律を成立させた。また、ほとんど毎会期において、成立しなかったとしても、重要な法案が考えられていた⁽¹¹⁾。その時期の規制の変更は、どれも大規模で、その多くが、これらの新しい法律に由来していた。しかし連邦銀行監督機関は、銀行システムの安全性と健全性を保護する権限を持っているがゆえに⁽¹²⁾、しばしば、以前の法令で与えられた権限のもとで、

新たな規制を提案し実行した。加えて、二元銀行監督制度の存在が、通貨監督庁（OCC）の国法銀行の規制、州立法府と州銀行監督当局の州免許金融機関への規制に重要な役割を与えた。そして両者は頻繁にこの役割を演じた。これらのすべての立法機関と規制機関の不断の相互作用は、時々の見解の相違によって、また競争上の必要が規制案に対して相反する対応を形づくる、銀行業内の意見の分散によって、しばしばより複雑にさせられた。

関係者がこのように多数であるから、1980－94年の期間の政策傾向を単一とみるのは、あまりにも単純すぎる。1980年代初期は、金融サービス業界の再構築に関する少なくとも10年の議論後、自由化に向かう動き — 預金取扱金融機関自由化及び通貨監督法（DIDMCA, the Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980）とガーナーセント・ジャーマイン法（Garn-St Germain）がともに、その表れとして容易にあげられる — に支配された。さらに自由化継続の支持者は、1982年をその過程の終わりとみず、議会の措置に圧力をかけ続けた。彼らの主な目的は、グラスースティーガル法（Glass-Steagall）を廃止し、銀行の権能を拡大することであった。それにもかかわらず、自由化への議会の勢いは著しく弱まって、確かに1981－91年の間には、厳しき銀行規制に対してより一段と好意的な状況になった。しかし1994年に、議会と業界の情勢は、貯蓄金融機関・銀行危機（thrift and banking crises）を過去のものとし、少なくとも多少の自由化を再び促していた。

1982年以降、自由化を拡大するため1980年代に提出されたどの法案も、法律にならなかった。1987年に成立した公正競争銀行法（CEBA, Competitive Equality

-
- (11) この五つの法律は、「1980年預金取扱金融機関自由化及び通貨監督法（DIDMCA）」；「1982年ガーナーセント・ジャーマイン預金取扱金融機関法（Garn-St Germain）」；「1987年公正競争銀行法（CEBA）」；「1989年金融機関改革救済執行法（FIRREA）」；及び「1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA）」であった。
- (12) 通貨監督庁（OCC）は、国法銀行の免許当局であるばかりでなく、第1次連邦規制機関（the primary federal regulator of national banks）である。連邦準備制度理事会（FRB, the Federal Reserve Board）は、(1)連邦準備制度（Fed, Federal Reserve System）に加盟している州免許銀行（state-chartered banks）と、(b)銀行持株会社の、第1次連邦規制機関である。連邦預金保険公社（FDIC）は、連邦準備制度に非加盟の州免許銀行の第1次連邦規制機関である。

Banking Act of 1987) の主な目的は、銀行と貯蓄金融機関の業界のさまざまな問題を一掃することであった。原案段階で、公正競争銀行法 (CEBA) は、銀行に有価証券、保険、不動産に係わる追加的な権能を認めたが、最終的には、それらの権能を認める連邦規制機関の権限の包括的な凍結の形をとった。銀行の権能の拡大を立法化する試みが続けられたが、1989年に成立し、「監督上の再規制 (Supervisory re-regulation)」と表現された金融機関改革救済執行法 (FIRREA) は、貯蓄金融機関の改革と、規制機関へのより大きな執行権限の付与とに集中していた⁽¹³⁾。1991年連邦預金保険公社改善法 (FDICIA) は、4年前の CEBA と同様に、意欲的な試みとして、グラスースティーガル法を廃止し、銀行の権能を拡大し、銀行業界を再構築することに着手したが、再び、銀行保険基金の再適正化と、FIRREA が貯蓄金融機関に規定していたこと (より多くの監督上の規制と監督) を銀行について規定するという、より一層狭いもので終わった。そのように議会では、自由化が底流に残っていたとはいえ、この時期の後期に実際に成立した法律は、枯渇した預金保険基金を再適正化することと、預金取扱金融機関への監督より権力を規制機関に持たせること、が狙いであった。

しかし、全国的立法の展開は、物語の一部を形作ったにしかすぎなかった。議会と連邦銀行監督機関の規制基準はほぼ同規準であったが、規制活動の多くは、監督機関内で起こった。例えば監督機関は、議会に立法措置を頻繁に請求した (特に監督、執行、破綻及び破綻目前の金融機関の取扱、に関して)。同時に、監督機関は、法令の変更を施行するために規制を立案する責任があり、議会の意向について監督機関の解釈は重要であった。監督機関はまた、立法機関からの追加的な措置を要しない新しい規制を行う、従来の法律のもとでの権限を持っていた。そのような権限の一つの重要な例であり、1980年代銀行危機と密接な関係を持つ例は、議会の督促で1980年に部分的に開始された、新銀行免許に関する通貨監督庁 (OCC) の競争

(13) 預金取扱金融機関自由化及び通貨監督法 (DIDMCA) が成立する僅か2年前に、議会は、規制機関に預金取扱金融機関を監督する上での大幅な罰金執行権限 (a wide range of authority to enforce penalties) を与える「金融機関規制及び金利統制法 (FIRIRCA, the Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act of 1978)」を通過させたことが注意されるべきである。— このように、監督上の規制の著しい増加が、自由化とほとんど同時に起こった。

志向方針であった。

議会においてと同様に、自由化とそれへの反発は、規制機関の方針の決定的な構成要素であった。一般に、連邦銀行監督機関のすべてが自由化を承認したが、しばしば、その範囲とそれを遂行する方法については異なっていた。三つの連邦監督機関のうち OCC は一般に、自由化を要求する一番手であり、最も積極的にそうした。連邦準備制度理事会（FRB）と FDIC の両者は、いくつかの提案についてそれほど乗り気ではなかった。それでも、1980年代半ばまでに、三つの監督機関はすべて、銀行が新しい商品分野に入ることを徐々に許可していた。しかし、同時に、自由化は新たな規制の終焉をほとんど意味していなかった。代わりに、それは、1980年代と1990年代初期の、より厳しい規制展開の背後の最も重要な原動力の一つになった。これらのうちで最も重要で包括的なものの一つが、より厳格な自己資本要件の銀行への賦課（the imposition of more-stringent capital requirements for banks）であった。すなわち、規制機関は1980-81年に義務的な資産対比自己資本率を課し、1984-85年にそれらを改良して、より統一的なものにし、その後1988-92年に、リスク準拠と借入資本比率の組合せ（a combination of risk-based and leverage capital ratio）に移った⁽¹⁴⁾。

連邦銀行監督機関はまた、金融サービス業界の特定分野での業況悪化への対応に積極的であった。例えば貯蓄銀行を含む貯蓄金融機関が、1980年代初期の金利情勢と戦っていたとき、監督機関は、規制の基準を満たせないときでさえ、金融機関に営業継続を認める執行猶予（緩和）方針を採用した。この時期の銀行業での執行猶予（緩和）の最初の正式な使用は、ガーナー・セント・ジャーメイン法（Garn-St Germain）のもとで実施された「純資産証書プログラム（the Net Worth Certificate Program）」であった。二番目は、数年後の1986年であった。このとき三つ監督機関すべてが、景気後退の影響を受けた部門の銀行のために自己資本執行猶予（緩和）プログラム（capital forbearance programs）を開始することによっ

(14) このほとんどは、議会の措置なしで遂行されたが、発展途上国危機（the less-developed-country crisis）に対応して、規制機関が銀行に自己資本規制を課すのを「1983年国際貸付監督法（ILSA, the International Lending Supervision Act of 1983）」が命じたことへの注意が重要である。自己資本比率は、FDICIA の早期是正措置（PCA, the Prompt Corrective Action）条項の心臓部を形作るものであった。

て、農業に次いでエネルギーにおける部門問題に対応した⁽¹⁵⁾。1980年代終わりに、執行猶予（緩和）方針の広範囲な使用が、貯蓄貸付組合（S & L, Savings and Loan Association）危機の一因になっていることから厳しく非難された。しかし、銀行業での執行猶予（緩和）の役割は非常に限定されていた。にもかかわらず、1991年に FDICIA を成立させることによって、以前そのようなプログラムをしきりに勧めていた立法者が、今は、銀行が沈まないようにする裁量の行使を監督機関に認めることに不賛成であることを表明した。

規制のもう一つの問題は、ブローカー預金の利用であった。自由化が業界と議会のスローガンであったときでさえ、一部の規制機関は、1983-85年に再度 — まず、ペン・スクエアの破綻の、次いで他の銀行と貯蓄金融機関の破綻の結果として — このような預金が預金保険基金に作り出すとわかるリスクを制限するために動いた⁽¹⁶⁾。当初の規制の試みは、裁判所で無効とされたが、このいわゆるホット・マネー（this so-called hot money）は、貯蓄金融機関危機の原因を探している人たちの非常に嫌なものの一つになった。結局、FIRREA と FDICIA の両方が、問題金融機関によるブローカー預金の利用に限度を設けた。

1982年以降、議会は銀行に新しい権能を与えることに失敗したが、80年代初期から、州議会と州銀行監督当局は、州免許銀行に、連邦法規で認められない有価証券、保険、不動産関連業務に入ることを次第に許可しつつあった。しかし、州によって与えられた新たな権能の多くは、銀行システムに重大な危険を加えると思われなかったが、他のもの — 特に不動産の投資と開発 — は FDIC と FRB によってリスクیであると認知され、両者は1980年代中期から後期にかけてそれらを管理する規制を提案した。結果は、監督機関の間だけでなく、監督機関、州、業界の間の対立であった。提案された規制のどちらも採用されなかったが、このエピソードは、銀行規制の問題が、いかに議会を超えて扱われるかを例証している。

FDICIA とその要件は、銀行危機への立法の限界をはっきり示しているのだが、

(15) 農業の利害関係者は特に、規制機関があまりにも限定的に自己資本執行猶予（緩和）プログラムを適用したとみた。そしてこの見方が、CEBA の義務的農業貸倒償却プログラム（Mandating the Agricultural Loan-loss Amortization Program）をもたらしした。

(16) この問題について、規制機関の間の意見はかなり異なっていた（以下参照）。

1993年に議会は、少なくとも部分的に危機への残された対応である法律、全国預金者優先法（a national depositor preference law）を通過させた。この法律は、破綻した被保険預金取扱金融機関の資産分配（distributing the assets of failed insured depository institutions）に統一的な順序を定めたものである。預金者の損失削減策の一部として立案されたのだが、同法はまた、銀行破綻からの FDIC の損失を減らすことも意図していた。

1994年までに銀行危機は明らかに終結し、そして議会は、今では過度な負担と認識されている規制要件を撤回しようと努めた。この傾向の始まりは、「1994年リーグル地域社会開発及び規制改善法（the Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act of 1994）」で具体的に表現された。また1994年、議会は当面の危機の間重大性を弱めていた、より構造的な業界問題に戻った。「1994年リーグル－ニール州際銀行業務及び支店設置効率化法（the Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994）」が、地理的拡大について銀行業界内部の長年の問題を扱ったが、銀行業と証券業の分離のような、他の構造的な問題は（金融現代化法案〔a financial modernization bill〕が再び考慮されてはいたが）未だ解決されていなかった。FDICIA を銀行危機に対する当面の立法対応の終わりと見る事が出来るとすると、5年後に成立した法律である「1996年預金保険基金法（DIFA, the Deposit Insurance Funds Act of 1996）」は、貯蓄組合保険基金（SAIF, the Savings Association Insurance Funds）の適正化を規定し、それによって、1980年代と1990年代初期の騒然とした時期にかかわる章を実際に終わりにした。

1980年—1991年の立法：1980年以後、議会は、金融サービス業界とその規制構造の多数の改革を立法化する試みに、特に積極的であった。1980年の預金取扱金融機関自由化及び通貨監督法（DIDMCA）は、金融業界構造の半世紀における最初の全面的な変更として歓呼して迎えられた。そしてそれは、1982年、1987年、1989年、及び1991年の重要な立法が引継がれた。その上、立法の審議日程に重要な銀行業の法案がないまま経過した年は、ほとんどなかった。

過去における銀行立法の大きな変更（特に「1913年連邦準備法と1933年銀行法（the Federal Reserve Act of 1913 and Banking Act of 1933）」は、金融危機へ

の直接の対応であった。立法は、一般に受身のプロセスであり、銀行立法も例外ではない。しかし銀行業の場合、議会は、問題を予想することだけでなく、議員その他関係者が立法措置が必要と認識した問題を扱うことも困難であった。例えば、変化は、1960年代から金融サービス業界で起こっており、1970年代に入っておおいに加速していた。しかし、これらの変化は立法では扱われなかった。1980年とその後には制定された大抵の複雑な法律は、それゆえに貯蓄金融機関、次いで銀行の両業界の危機への対応であるだけでなく、それまでの20年の変化への対応でもあった。

自由化：「1980年預金取扱金融機関自由化及び通貨監督法（DIDMCA）」は、預金利率の最高制限を徐々に引き下げ、貯蓄金融機関の機能を拡大し、預金保険の限度を4万ドルから10万ドルへ上げた。2年後の最緊急の問題は、高金利情勢下の貯蓄金融機関の危機であった。それに応じて「1982年ガーン・セント・ジャーマイン預金取扱金融機関法」が、(1)ディスインターメディエーション（disintermediation：証券市場に直接投資するための銀行預金からの高額引出し〔銀行離れ〕）を食い止めるために、銀行と貯蓄金融機関に短期市場金利預金を公認し、(2)短期的な支払能力なしに直面している貯蓄金融機関に、自己資本適正化執行猶予（緩和）の条件を満たすための純資産証書（NWC, Net Worth Certificates）を公認し、(3)貯蓄金融機関の商業的融資への公認投資機能の拡大を、長期にわたるその金融機関の生存能力強化のために行った。国法銀行の場合、ガーン・セント・ジャーマイン法が、不動産貸付の法的制限を除去し、借り手一人当たりの融資限度を緩和した。商業的住宅等抵当貸付市場（commercial mortgage markets）に関して、この立法は、貸付の急速な拡大、貯蓄金融機関と銀行の競争の増大、需要を上回る建物建設、その結果としての多くの地域での商業的不動産市場の崩壊、のお膳立てをした。

1982年—1986年の立法の手詰まり：あまりにも議論が多かったためにガーン・セント・ジャーマイン法から除外されなければならなかった一つの要素は、有価証券を引き受け、ミューチュアル・ファンドを扱う、新たな権能を銀行に与える条項であった。新たな銀行諸権能についての争いは、5年間の立法の議事日程を左右した。拡大される権能についての論争は、金融業界に属するさまざまな利害関係者（個別金融機関、業界団体、州銀行監督機関、連邦銀行監督機関）のすべてを巻き込んだ。下院銀行委員会のフェルナンド・セント・ジャーマイン委員長（Fernand St.

Germain, chairman of the House Banking Committee) は、— 議会の意見がほとんど一致していないことを多分忘れて — これらの問題を取り巻いている議論を「『バベルの塔』のような声の不協和音 (“Tower of Babel-like cacophony of voices”⁽¹⁷⁾)」と比較した。その時期の政治についてあるアナリストが、そのプロセスを手詰まりとして簡潔に記述した⁽¹⁸⁾。

レーガン政権は、銀行業の改革には金融商品の自由化が必要と強く信じていた。共和党の上院支配によって上院銀行委員長になっていたジェイク・ガーン上院議員は、委員長在任中（そしてその後も）権能拡大を優先させた。例えそうでも、権能拡大の議会の賛成者と政権とが、常に異口同音で話していたわけではなかった⁽¹⁹⁾。さらに、このような変更に反対している強力な勢力があった。証券、保険、不動産の業界はすべて、自分たちのビジネスへの銀行の参入に反対し、それを認める立法を妨げるための相当な努力を開始した⁽²⁰⁾。加えて、銀行業界側は、この問題について結束していなかった。大規模なマネーセンター銀行が、新たな権能の獲得に小規模な銀行よりも関心を持つ傾向を示し、銀行業界諸団体による陳情活動を行ったことが情勢をかなり複雑にした。議会のなかで、新しい権能が銀行システムにひどすぎるリスクを注入するという主張が、若干の影響力を持ち、グラスースティーガル

(17) William S. Moorhead, “Issues in Coming Revolution in Banking Legislation,” *American Banker* (July 29, 1983), p. 4.

(18) Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance*, pp.57–90. 著者はグラスースティーガル法を改革する立法の試みについての詳しい議論を紹介し、1980年から1986年までの期間は、論争の流動化の時期であり、効果的な措置がほとんどなかったと主張している。

(19) 例えば1982–84年に、財務省は、拡大された権能を銀行持株会社の子会社で営むよう命ずることによって、銀行をリスクから隔離することを望んだ。See *Banking Expansion Reporter* 1, No.8 (May 3, 1982) p.2. ガーン上院議員は、少なくとも当初は、そうでなかった。この議論は規制機関の間の議論になった。FDIC は、新たな権能が銀行の正規の子会社で営まれるべきであると考えた。それに対して連邦準備当局は、政権の提案 — その提案が当初、米国証券取引委員会による持株会社証券子会社の規制を要求したこと（連邦準備当局が反対したプラン）を除いて — 満足していた。

(20) これらの業界を代表している団体または、自分たちの利益に反する規制上の決定に対して、頻繁に司法の救済策を追及した。例えば「証券業協会」は、非加盟州法銀行はグラスースティーガル法の制限によって拘束されていないと FDIC が裁定するのをくつがえそうと試みたが、結局、成功しなかった。

法の銀行と証券の分離をみだりに変更することに抵抗した。加えて、銀行監督諸機関も、新たな権能がどのように規制されるべきかについて、異なる考えを持っていた。そして、これはすべて、金融規制構造の主要な改革についての論議と密接な関係があった⁽²¹⁾。拡大された権能を立法化する最良の機会は多分、ガーン上院議員が、あまり大げさでない法案を上院で巧みに通過させた1984年に生じた。しかし、その年のコンチネンタル・イリノイ銀行の崩壊は、立法の反対者に余るほど十分な対抗手段をもたらし、法案が下院銀行委員会を通過しないことを確実にした。全体的にみて、情勢は断固とした措置にほとんど役立たなかった。そして包括的な解決は、1994年までの期間には、実現しなかった。

貯蓄金融機関の危機が深まり、商業銀行問題が進展するなかで、議会は「1987年公正競争銀行法 (CEBA, the Competitive Equality Banking Act of 1987)」を成立させた。それは、「連邦貯蓄貸付保険公社 (FSLIC, the Federal Savings and Loan Insurance Corporation)」の基金を「金融公社 (FICO, the Financing Corporation)」によって最適化することを規定し、農業銀行に関する執行猶予(緩和)プログラムを公認し、連邦付保預金に対する米国政府の「完全な信用保証」保護を拡大し、ブリッジ・バンクを公認した。2年後、貯蓄金融機関の瓦解と改めて格闘するなかで、議会は、破綻した貯蓄金融機関の処理に納税者の資金を用いることを公認した「1989年金融機関改革救済執行法 (FIRREA, the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)」を成立させた。他の規定は、貯蓄金融機関の規制についての議会の不満を反映しており、それにより、既存の貯蓄金融機関規制構造が廃止され、貯蓄金融機関預金保険がFDICへ移され、銀行および貯蓄金融機関の保険基金準備を付保預金の1.25%へ増強することが義務付けられた。

(21) 例えばFDICは、非加盟州法銀行はグラスースティーガル法の禁止令に含まれていない、と裁定した。そして1982年に、そのような銀行に、証券子会社を設立することを許した。FDICは、それに続く1983年5月の、銀行に社債の引受けを許す裁定で、それらの権能を拡大した。この裁定はFDICと連邦準備当局の間の緊張を引き起こした。連邦監督機関の統合が、何年もの間論じられてきており、1984年の「ブッシュ特別調査団」の面前に復帰した。

See *Blueprint for Reform: The Report of the Task Group on Regulation of Financial Services* (1984).

規制機関は問題を回避することに機敏に取り組まなかったという見方が、「1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA, the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991）」で再び明らかになった。この法は大きく、業界の問題を監視し解決するうえでの規制機関の裁量を制限することに向けられていた。それは、銀行および貯蓄金融機関の自己資本比率が一定水準へ低下したときにとられる、一連の特定の「早期是正措置（PCA）」を規定し、年1回の検査・監督を義務付け、自己資本不足の金融機関によるブローカー預金の利用を禁止し、州法銀行の活動を制限し、破綻処理に関する最小費用基準を厳重にし、リスク準拠預金保険料システムを義務付けていた。

第3章 金融規制の実情

連邦銀行監督機関の設けた規制方針は、必ずしも常に立法上の変更と結び付いていたわけではないが、1980年から1994年にかけての銀行業の環境にとって重要であった。最も重要な二つの問題は、参入（entry）規制、適正自己資本（capital adequacy）規制であった⁽²²⁾。性質は全くことになっているが、これらの分野の諸規制と提案された規制の大部分は、変化しつつある金融環境の中で、個々の金融機関と業界全体の両方の安全性と健全性を支える必要を反映していた。（規制上の執行猶予〔緩和〕は、すぐにはこの記述にぴったりしないが、自己資本適正基準の賦課に付随して生じる重要なものであった。そしてそれは、規制上の方針がいかにして同時に相容れない戦略を追求することが出来たかを例証している。）これらのすべての分野で発出または提案された規制のほとんどは、自由化への規制上の対応と見ることが出来る。自由化は、1980年代半ばまでは力を持ち続けたが、その10年後の終わりには力をかなり失っていた。

規制機関は、むろん、内部者取引や経営の組合せのような、多くの他の領域で活動した。諸機関は、銀行実務のイノベーションに対応した。例えば、諸機関は、高借入比率による取引（highly leveraged transactions）の規制上の定義を作り、

(22) これは、最も重要な規制上の問題についてのいくつかの検討であり、1980年から1994年までの大量の規制の包括的な歴史を提供することは意図していない。

LBO (Leveraged Buy-Out: 買収対象企業の資産またはそれが将来生み出すキャッシュ・フローを担保とした負債で、買収資金の大半を賄う方法) 融資評価のガイドラインを検査官に与えた⁽²³⁾。1978年に「連邦金融機関検査協議会 (FFIEC, the Federal Financial Institutions Examination Council)」を創立したとき議会在意図するように、規制機関は、種々の規制機関を横断する統一した規制の変更を開発する手段として、この組織を用いた⁽²⁴⁾。FFIEC は、メンバーとしてすべての銀行規制機関を含み、「コール・レポート (Call Report)」(銀行が提出するよう求められる情報は、量と複雑さの両面で絶えず大きくなっていた) の大幅な修正を促進した。さらに、規制諸機関はしばしば、多くの規制上の要件廃止や単純化、種々の申請手続の簡素化、によって、規制上の負担についての業界の懸念に応えた。

第1節 参入規制

規制は、ある金融機関の商業銀行業務への参入時点に始まる。連邦規制諸機関のうち OCC だけは、すべての国法銀行の参入方針を定める免許機関として活動している。すべての他の商業銀行は、連邦準備制度の会員になるか否かにかかわらず、個別の州の銀行監督当局から免許を受ける。全国と州の両レベルの免許当局は、申請してきた銀行の営業目的に適うよう努めた。この最低の実施は通常、その銀行の自己資本の適正度、申出た経営陣の人格と経験、一定の収益力のレベルに達する能力、地域社会におけるその銀行の役割、を審査することを含んでいる。しかし、各州の要件には多様性があり、州と OCC の要件にも違いがあった。

免許の最も顕著な方針変更は、ここで検討中の時期のまさしく冒頭において起こっていた。1980年に OCC は、部分的には議会の批判に応じて、設立母体とその経営計画により多く、そして他の銀行を支援する地域社会の能力により少なく焦点を合わせるように、その免許方針をはっきりと変更した。この新しい方針は、競争的な市場が消費者により良く奉仕する、より健全な銀行システムを助長すると明言していた。つまり OCC は、「国法銀行の免許を通じて競争を促進」しようとした。これは、新しい国法銀行免許の即座の相当な増加と、1980年代半ばまで続く増加、をも

(23) FDIC. *Annual Report* (1990), p.22.

(24) FFIEC は FIRIRCA のタイトル10によって創設され、1979年3月10日に発足した。

たらした⁽²⁵⁾。1970年代に、OCC は毎年平均、新銀行申請の58%を認可していた。1980年代に、これは89%に上昇した。加えて、申請に関する以前の方針は、一般人に利用可能な大量の申請資料、世論、そして可能であれば申請に係わる聴聞会、を提供していたが、これは、1980年以降もはや行われなくなった。

国法銀行の免許は、景気の下降と銀行破綻が南西部を悩ませ始めるにつれて1985年に減少し、地域銀行問題のうねりは、この時期の残りの期間継続した。州レベルでの免許は、1980年代のほとんどの間、傾向をはっきり示しておらず、かなり狭い範囲で変動した。州銀行免許は、1988年以降絶えまなく減少し、1992年から1994年にかけて特に少なかった。

1980年初期のテキサスでのブームは、あるヒューストンの銀行関係者が「擦り合わせるために2個の5セント硬貨を持っている誰もが、銀行を開業しているか、あるいは開業しようとしている」と指摘したような状況をもたらした。ほとんどのテキサスの新しい銀行は、新しい方針のもとで免許を受けた国法銀行であり、これが一部の人の懸念を呼び起こした。1983年に、ある国法銀行の頭取は、OCC の方針は「自由化によってもたらされた変化とともに・・・検討される必要がある。私は、誰も皆が生き残ると思わない。死に至るものもある。」と述べた。その年の遅くに、多くの新たに免許を受けた銀行がすぐに問題金融機関となったのをみて、OCC が、免許方針を厳しくするよう計画していることが、新聞で報道された。国内業務担当上席副通貨監督庁長官であるマイケル・マンクジィ (Michael Mancusi) は、前の2年間にカリフォルニアで免許を受けた国法銀行の3分の1以上がOCC から「厳しい注意を受けている」と指摘した。

1985年に、OCC は、新銀行を作る申請をしているほとんどのグループに対して、免許許可の前に最高経営責任者 (CEO, Chief Executive Officer) を指名することを義務づけ始めた。次の年にOCC は、正式の貸付方針と資金運用戦略 (formal lending policies and funds-management strategies) に関する声明書を義務づけた。それでも、一部の評論家が、OCC は能力、自己資本、地域社会の経済的必要、

(25) その上院議事録が発表される前でさえ、OCC は、参入のより大幅な自由を提供する新たな方針を検討していた。正式な方針変更前の1978-79年に、新銀行申請に対する許可の割合ははっきりと上昇した。

と無関係に申請を許可していると示唆したように、OCC の免許方針は批判を生み続けた。1988年にL・ウィリアム・シードマン (L. William Seidman) FDIC 理事長は、多くの新銀行が大きな費用を伴って破綻しつつあることから、その方針を「近視眼的である (shortsighted)」と非難した。OCC は、「競争志向的な参入と『申請銀行の成功の合理的な可能性』の間の適切なバランスをとる」ことがOCC に義務づけられているとあって、その方針を弁護した。OCC は1989年に、不釣り合いな数の新国法銀行が特別監督を受けるようになったことに注目したが、これを主として、1980年と1987年の間に免許を受けた国法銀行の51%以上が立地していた南部の景気下降に起因するものとした。ロバート・クラーク通貨監督庁長官 (Comptroller Robert Clarke) は、免許基準を「競争志向的」でないように修正するいかなる試みも有害である、と主張した。

州銀行監督当局が免許申請を評価した規準は、州銀行法規が多くの場合付加的な要素を含んでいたことを除いて、OCC が用いたものと類似していた。例えばテキサスでは、申請者は、申込銀行の公共的必要性の存在を立証しなければならず、通常、申請に係わる公聴会が開催された。カリフォルニアとフロリダの両方では、地域社会のその銀行を支援する能力と同様に「公共の利便と利益 (public convenience and advantage)」が審査されなければならなかった。そのような付加的な要素は、国と州の免許基準の大きな隔たりを、必ずしも意味しなかった。規準は主観的であり、州銀行監督局は、多くの裁量権を持っていた。にもかかわらず、OCC の新たな方針はテキサス州免許を、比較的取得しにくいと思われるものに行っていることが注目された。1980年代初期のその州における免許の国対州の量が、このことの証拠となっている。カリフォルニアは、少し異なる様相を示した。1980-81年のカリフォルニアでは、州免許が、免許のおよそ3分の2を占めたのに対して、次の4年間は、州免許が、同州の全免許のおよそ3分の1に縮小し、国法銀行免許が優位をしめた。フロリダはもう一つ別のパターンを示した。国法銀行免許が1980年代初期に再び増加したが、州免許も、1984年まで国免許を凌いで、さらに増加した。これらの三つの州は必ずしも代表的ではない。しかし三つの州は1980年から1994年までのすべての州免許の29%、すべての国法銀行免許の59%を占めていた。OCC の方針変更が1980年代の国法銀行免許に非常に重要な作用をしたことは明白

である。しかし、国の免許が、新銀行に向かう選択の手段として、一様に州免許に取って代わらなかったのは確かであった。

FDIC は免許における直接の役割を持っていなかった。しかし保険機関としての役割の中で、州免許 (*state* chartering decisions) の決定への重要な影響力を持っていた。新しい金融機関は、連邦預金保険なしでは存立可能とみなされず、州が、銀行の保険申請への FDIC の承認なしで商業銀行免許を与えることは、到底ありそうになかった⁽²⁶⁾。非加盟州法銀行に関する FDIC の預金保険申請の評価は、その免許機関の免許申請評価と同様に、自己資本の構成 (capital structure)、将来の収益見込 (future earnings)、経営 (management)、奉仕される地域社会にとっての必要 (the needs of the community to be served)、に関わっていた。1980年に FDIC は、当初自己資本が75万ドル以下の申請者は認められない、また当初自己資本は3年後、推定総資産に対する非毀損自己資本比率10% (a ratio of unimpaired capital to total estimated assets of 10% after three years) 備えるのに十分でなければならない、と定める方針を採用した。この最低当初正味自己資本要件は、後に100万ドルに、さらに1992年に200万ドルに、引き上げられた。1992年から当初自己資本は、3年後に推定総資産に対する「ティア1 (Tier 1)」自己資本比率⁽²⁷⁾として、少なくとも8%を備えるに十分でなければならないとされた⁽²⁸⁾。これらの要件は自己資本に係るより寛大な州の規制のすべてに実際に取って代わった⁽²⁹⁾。国法銀行と加盟州法銀行は、OCC あるいは連邦準備当局による証明を FDIC が受け取る とすぐ、法律事項として付保された。1989年 FIRREA は、FDIC に他の連邦銀行監督機関への申請に意見を付保する権限を与え、1991年 FDICIA は、連邦預金保

(26) FDIC 預金保険への加入は時として、一つの法的要件とされていた。

保険対象外商業銀行が免許を受けることは、ほとんどなかった。

(27) 「ティア1 (Tier 1)」自己資本の定義については、後掲の適正自己資本規制の議論を参照。

(28) FDIC は1987年に、営業中の金融機関に保険を与えるガイドラインを明確にした。

(29) 最低自己資本に係る州の要件は、さまざまであったが、概して営業している地域の人口によって決まっていた。加えて、州銀行監督当局は概して、どのような自己資本レベルを適切とみなすかの裁量権を持っていた。1985年に、法令上の州自己資本要件の範囲は、若干の州で(農業地域の銀行について) 2万5000ドルから150万ドルまでであった。1989年のその模範は2万5000ドルから400万ドルであった。

險を適用しようとするすべての金融機関に対し、FDIC の保険填補を正式に申請することを義務付けた⁽³⁰⁾。

第2節 適正自己資本規制

1980年代の自由化への傾向は、自己資本の何らかの水準が銀行の安全性と健全性を維持するのに必要であるという規制機関の見方を強めた。自己資本は、不測の損失に対するクッション、金融機関への人々の信頼を高める手段、慎重な成長を助長する方法、預金者を保護するもの、と多様に理解された。しかし、それを設定するときにどのような水準であるべきか、どのような仕組みが用いられるべきかについて、多くの論争があった。1970年代における連邦銀行監督機関の自己資本の適正なあり方を評価するための取組みは、銀行のピア・グループ (Bank Peer Group) を作り出し、各グループの目標自己資本率を設定し、それから、個々の金融機関の状況に応じてそれらの目標を調整することであった⁽³¹⁾。明確な最低自己資本要件はなかった。しかし、銀行の自己資本水準は、主として国内最大級銀行の自己資本の減少により、10年間絶えることなく低下し続けた。加えて、幾つかの大銀行が、FDIC への加入費用の増大にともなって破綻した。自己資本水準の低下と大銀行の破綻という結合が、規制機関と議会の不安をつのらせ、規制機関に新しい自己資本の適正なあり方への取組み探究を促した。初めにまずは、自己資本比率規制を導入する必要があった。この必要は、自己資本の統一的法的定義のために問題を調査し定義する連邦金融機関検査協議会 (FFIEC, the Federal Financial Institutions Examination Council) の特別調査団が1979年に設置されたことによって、正式に承認された。しかし、銀行業界は、自己資本要件を問題に取り上げ成文化する動きに抵抗し、そして、一部の成果として、1980年に OCC が、自己資本の法的定義を厳しく決定することから後退した⁽³²⁾。

(30) 同法は「事業経営の開始や再開のためのどのような申請あるいは会員への通知も、所轄の連邦銀行監督機関によって地方自治体に即座に提供される。そして地方自治体は、そのような申請あるいは通知に係る意見を準備するための妥当な時間を待つ。地方自治体から提出されたどのような意見も・・・上記の監督機関によって考慮される」と述べている。

(31) しかし、各機関はそれぞれの分類と測定法を用いた。

最も議論が多かった問題の一つは、低下する自己資本水準を支えるために、1960年代後期から銀行が次第に用いるようになった劣後債の役割であった。FFIECは自己資本を、永久性により特徴づけられる基本的自己資本と、劣後債を含む補完的自己資本を分割するガイドラインを提案した。基本的自己資本は、普通株及び永久優先株、剰余金、未処分利益、危機管理準備金、その他の資本準備金、強制転換社債、貸倒準備金、を含む。補完的自己資本は、期限付き優先株と劣後債を含む。FFIECは、結局、規制上の自己資本の定義に補完的自己資本を含めることを決めたが、平均の満期が最低7年とされ、また、補完的自己資本は（規制目的に即して）基本的自己資本の50%に制限された。自己資本の適正なあり方を決定するために、銀行は、規模による3分類のうちの一つに位置づけられた。しかし、FDICは、劣後債が不測の損失吸収に使用できないことを理由に、劣後債は除かれるべきであると主張し、各機関がそれを提案することに反対した。結局FDIC理事会は、その提案と、当面の統一的な自己資本ガイドラインの両方を拒否した。

1981年に、連邦準備制度理事会と通貨監督庁長官は、FFIECの提案の大部分を取り入れた自己資本比率の一組のガイドラインを採用した。銀行は資産規模に基づいて多国籍、地域、コミュニティ、の三分類に分割された。多国籍銀行（17の最大級銀行）は、個別に取扱われ、自己資本比率規制外とされたが、自己資本の状態の低下を逆転させることを期待された。もし多国籍銀行が自己資本水準をはっきり改善しない場合は、規制機関が数量的な基準を設定する、という含意であった。地域銀行（10億ドルから150億ドルまでの資産）については、比率を明示したガイドラインが設けられた。これらの銀行は資産対比基本的自己資本率5%以上での営業を期待された。加えて、銀行は資産対比総自己資本率によって三つの監督圏域に分割された。多国籍銀行と地域銀行について、6.5%の比率を持つものは「適正自己資本（adequately capitalized）」、5.5%から6.5%までは「自己資本不足含み（possibly undercapitalized）」、5.5%未満は「自己資本不足（presumed undercapitalized）」とされた。コミュニティ銀行も同様に格付けされたが、0.5%高い比率によってであっ

(32) OCCが考えていた最も重要な変更は、自己資本の法的定義から劣後債と貸倒引当金を除くことであった。事実、OCCは小銀行の自己資本要件を緩和し、また、すべての国法銀行について、貸倒引当金の50%でなく100%を自己資本とみなすと発表した。

た。下の二つの圏域に落ちた銀行は、より一層厳しい監督機関の注意を受け、自己資本の状態を再建する計画書の提出を義務付けられた。

FDIC は、従来どおり株主資本の重要性を強調しながら、自己資本の適正なあり方に関するより厳しいガイドラインを採用した。そして、調整済総資産対比調整済自己資本率 (the ratio of adjusted equity capital to adjusted total assets) という単一の尺度を用い、規模を問わずすべての非加盟州法銀行に対して 6 % の敷居を設けた。ウィリアム・アイザック理事長 (Chairman William Issac) は、自己資本の適正化のために期限付きの手段を算入することについて、FDIC の見解が反対であるのは以前から知られていたとおりであること、またかなり長い間小銀行が主張してきたように、規模によって要件を変えるのは不公正であること、に注意を促した。また、FDIC はすべての銀行に対して、5 % の最低限比率を設定した。この水準を下回っている金融機関は、自己資本不足を改善するための特定計画の開始を義務づけられた。FDIC 監督下の大部分の金融機関は、資産が 10 億ドル以下だったので、自己資本の適正なあり方についての規制は事実として、表面に現れたもの以上に首尾一貫していた。したがって、たとえ重要な相違が残っているとしても、成文化に等しいことが達成された。

発展途上国の債務危機が、自己資本規制の次の重要な変更を 1983 年に引き起こした。この危機は、米国のマネーセンター銀行と銀行システム全体の両方の状態についての大きな不安を生み出した。どのようにその情勢に対処するかを議論するなかで、議会の多数は、もし規制機関が多国籍銀行により厳しい自己資本基準を課していたならば、米国経済への不都合な影響は和らげられたであろうと考えるようになってきた。当初、OCC も連邦準備当局も、自己資本規制を変更する欲求を示しておらず、三つの規制当局が国際貸付の監督を強化するために示した合同プログラムは、自己資本の適正なあり方を扱っていなかった。立法者は、危機の責任を規制機関だけでなく、銀行にも問うており、国際貸付の監督を増大させることへの業界の抵抗は、自己資本基準を厳しくする立法者の決意を強めただけであった。

1983 年に、明示的な自己資本要件を課す OCC の権限が、法廷で問題にされた。その訴訟事件は、より強い自己資本基準を受け入れることへの OCC の乗り気のなさを克服するのに役立った。結局、「1983 年国際貸付監督法 (ILSA, the

International Lending Supervision Act of 1983)」が、すべての金融機関による適正な自己資本水準の維持を確実にするよう、各規制当局に指示し、そうしないことは不安全・不健全な行為とされた。同法が成立する直前に、連邦準備当局と OCC は、多国籍銀行の自己資本の最低限水準を地域銀行と同じ水準で設定した⁽³³⁾。

各規制機関は、また、統一自己資本基準に向けて活動を約束し、1984年にそれぞれが新しい提案を公表した。FDIC と OCC のプランは非常に似ており、すべての経営良好な銀行について、資産対比最低基本的自己資本率5.5%、最低総自己資本率6%を設定した。連邦準備制度理事会の提案は、総自己資本の水準について当時広まっていた監督圏域の考え方を保持していたが、すべての金融機関に同じ最低基本的自己資本率5.5%を設定した。これらの提案が議論されているなかで、FDIC は、9%という非常に高い総自己資本率や、最低6%の株式資本と最高3%の劣後債の組合せを、段階的に取り入れることを主張していた。アイザック理事長 (Chairman Isaac) は、これが金融機関により大きなクッションを提供すること、それだけでなくまたこの条件のもとで、見識ある債権保有者が銀行により厳しい規律を課すこと、を論じた。連邦準備制度理事会のポール・ボルカー議長 (Chairman Paul Volcker) は、財務省の提案したようなプランを是認したけれども、決してそれは実行されることはなかった⁽³⁴⁾。1985年に最終的なルールが発表されたとき、FDIC と OCC の規則は、主として自分たちの提案に基づいていた。連邦準備当局は、監督自己資本圏域の使用 (The Federal Board's proposal retained the then-current zone concept with regard to total capital levels) を続ける一方で、5.5%の最低基本的自己資本率と6%の最低総自己資本率を実行した。また、すべての規制機関が自己資本指令についての規則を定めた。実質的な統一が、各規制機関の間だけでなく、金融機関の間でも資産規模を問わず達成された。

銀行監督機関が新しいルールを最終的に作成している正にそのとき、すべての規制機関は、それらを不十分なものと公言していた。強制的な自己資本比率の負担は、銀行に信用状、融資確約、金利・通貨スワップなどの貸借対照表外業務を拡大する

(33) OCC が規制を課したのに対して、連邦準備制度理事会はガイドラインを示すだけの取組みを続けた。

(34) 銀行業界のオブザーバー (observers-観察者) たちは、その提案をより厳しい自己資本基準の何らかの形態への「探り入れる (fishing-expedition)」動きとみた。

動機付を与えた。そのような業務はリスクを招くが、自己資本による裏づけを必要としなかった。ある研究は、銀行の資産へのスタンバイ信用状（standby letter of credit）の算入は、1985年の前半の間に、12のマネーセンター銀行の基本的自己資本比率をおよそ11%減少させたと指摘していた⁽³⁵⁾。規制機関は、これらの業務が流動性を損ない、安全性と健全性を徐々に低下させうることを懸念し、リスク準拠自己資本基準の開発に迅速に乗り出した。これは信用リスクに焦点を当て、自己資本要件を銀行業務の危険度と結び付けるものであった⁽³⁶⁾。貸借対照表外の項目は、貸借対照表上の信用リスク相当額に変換されて、リスク・ウェイトを割り当てられる。三つの監督機関がすべて、1986年半ばまでに予備的なリスク準拠自己資本の提案を発表した。それぞれの取組みは多少異なっていたが、基本的に大差なしで、各監督機関は統一基準に達することができると確信した。FDIC と連邦準備制度理事会の両者は、現在の自己資本基準にリスク準拠自己資本を追加することに賛成したが、OCC は追加でなく置き換えることを主張した。加えて、1987年半ば時点で、ティア1（Tier 1）の自己資本になるものについての OCC の定義は貸倒引当金を含んでいたが、連邦準備当局の定義はそうではなかった。また、長期国債についての適切なリスク・ウェイト付けについても、意見の相違があった。

当初、特に大銀行は、リスク準拠の提案が手数料をもたらす金融サービスの価格付けで競争上米国銀行を不利にすることを恐れて、その提案に賛成しなかった⁽³⁷⁾。

バーゼル銀行規制・監督委員会は、1988年6月に一組の一般原則の合意に達した⁽³⁸⁾。その基準は、自己資本を定義し、リスク・ウェイトと貸借対照表外の項目の信用リスク換算率を設定した。基準はその後、各国の銀行規制機関によって実行さ

(35) 連邦準備当局は、1981年末と1985年半ばの間に、多国籍銀行で信用状が総資産の5.8%から11.5%へ増加したと述べた。1987年初期までにリスク準拠自己資本基準を課す決定は、スタンバイ信用状の利用を減少させたと報告された。

(36) リスク準拠自己資本は、1980年代の新しいものではなかった。1950年代に、連邦準備制度理事会は、ABC と呼ばれるリスク準拠システムを用いていた。

(37) 小規模銀行を代表する「アメリカ独立銀行協会（IBAA, The Independent Bankers Association of America）」は、そのような金融機関がより低い自己資本資本要件から利益を得ていると見ており、受入れの姿勢を示した。

(38) 委員会は、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、スウェーデン、スイス、英国、合衆国、の銀行規制機関の代表によって構成されていた。

れた⁽³⁹⁾。自己資本は、二つのティアから成ると定義され、ティア1の自己資本は、払込済普通株、永久非累積優先株を含み、ティア2の自己資本は、非公開準備金、再評価積立金、一般貸倒引当金（総額で制限され、一般に最高1.25%）、他人・自己資本混合商品、劣後債（最大総額をティア1の50%に制限）を含む。米国の規制機関は、以前に貸倒引当金を基本的自己資本に算入していたが、自己資本は基本的に株主資本で構成すべきという考え方の一層の強まりと、国際的な規制機関の間で共通の立場を見出す必要とが、その変更を助ける作用をした。銀行は、1992年末までに、最低4%のティア1の自己資本と8%のリスク準拠総自己資本を持つこととされた。1988年末までに、米国の規制機関は、より一層の工夫と妥協を行いながら、最終的なリスク準拠総自己資本のルールを設定した⁽⁴⁰⁾。

しかし、古い自己資本基準をどう扱うかについての議論は続いた。FDICのルールは、銀行は6%以上の自己資本（資産のリスク・ウェイト付けによって決定される総額）を維持しなければならないと示され、古い資産対比総資本率（借入資本利用比率）を保持した。連邦準備制度理事会も最低6%を保持したが、将来下げられる可能性があることを示唆した。初めから古い比率の完全な除去を主張したOCCは、今や最低3%の自己資本要件を強調した。クラーク通貨監督庁長官（Comptroller Clarke）は、古い比率を維持することは、新しいリスク準拠ルールのもとで低リスク資産を保有する銀行にとっての誘因を消失させると主張し、OCCが貸倒引当金の除外と、金利リスクの組込みとによって、3%基準を強化することを示唆した。

二つの機関の見解相違は、本来の姿勢が異なるため存続した。FDICは主に預金保険基金を保護することに関心をいだき、一方、OCCは銀行がより自由に収益性を拡大することを望んでいたのである。難局は結局、CAMEL格付1の銀行についてだけ最小借り入資本利用比率を3%にするという、連邦準備制度理事会の提出

(39) 早期のバーゼルの提案は、ティア1（Tier 1）の自己資本を普通株だけに限定していた。

(40) 例えば、連邦準備当局は、住宅抵当貸付に100%のリスク・ウェイトを要求したが、結局50%になった。連邦準備当局はまた、長期国債には金利リスクからみてゼロより高いリスク・ウェイトが割り当てられるべきだと考えたが、最終的なルールとして、満期期間を問わず、すべての財務省証券をゼロリスクの部類に位置づけた。

した妥協案によって終結した⁽⁴¹⁾。より低い格付の銀行は、100ないし200ベース・ポイント（basis points-基礎位）の追加自己資本を保持しなければならない（そして、最も問題の多い金融機関については、多分もっと多く）。したがって大部分の銀行は、FDIC と OCC の推奨の中間である、4%と5%の中間比率の維持が必要となる。連邦預金保険公社改善法（FDICIA）が自己資本の部類基準を明確に定めるために、リスク準拠の自己資本水準と借り入資本利用比率の両方を用い、その部類のうち特定のものが早期是正措置（PCA）の引金となった1991年に、自己資本水準の規制は一層重要なものとなった。銀行規制機関は、銀行リスクをよりよく反映するように、自己資本基準の修正を続けたが、しばらく（少なくとも FDIC の研究報告『*History of the Eighties - Lessons for the Future*』1997年記述された時点まで）リスク準拠と借り入資本利用自己資本水準の二元的なシステムはそのままであった。

第3節 未解決の問題

FDIC の報告書は次のような未解決の問題を述べている。1980年代の、銀行法規（Bank Statutes）、規制（Regulations）、監督（Supervisory Practices）に現れた弱点の多くは、その後取り組まれて、是正された。しかし、いくつかの問題、特に次の二つが、未解決のまま残っている。連邦預金保険公社改善法（FDICIA）に従った大銀行破綻処理の潜在的影響と、リスクを識別し価格づけする現在のシステムの妥当性である。

・大銀行の扱い方：システミック・リスクと市場規律

（Treatment of Large Banks: Systemic Risk and Market Discipline）

連邦預金保険公社改善法（FDICIA）は、安定性と市場規律の間のバランスを、市場規律の方へ移した。同法はこれを、銀行破綻処理に用いられる方法が連邦預金保険公社（FDIC）にとって最小費用であることを義務づけることによって、また、保険対象外預金の保護が保険基金の費用を増やす場合その保護を禁止することによっ

(41) CAMEL 格付システムは、資本、資産、経営、収益力、流動性の個別構成要素にそれぞれの格付（1から5まで）がされる。加えて、全体つまり「総合（Composite）」格付が、個別の銀行の状態に対して与えられる。補論参照。

て、成し遂げた。FDICIA 以前の費用テストのもとで、FDIC は推定破綻処理費用が預金ペイオフの費用より少ないとき破綻銀行の売却を選ぶことができたし、そうではなく FDIC はその銀行のサービスが社会にとって「不可欠 (Essential)」と決定される時、費用を考慮することなく非閉鎖型銀行資金援助 (OBA, Open Bank Assistance) を提供することもできた。大銀行の破綻は一般に、預金者が他の銀行へ駆け付ける (取り付) の恐れや、コルレス勘定を通してのシステム全体の危機、つまり決済システム中断の恐れ、を理由として、損失から全預金を保護する方法で処理された。

連邦預金保険公社改善法 (FDICIA) また、連邦準備がその割引窓口 (Discount Window) を通して、問題銀行 — 自己資本の状態によって定義されている (Defined in Terms of Capital Position) — に流動性を供給することを制限している。極めて自己資本が不足する銀行に係わる返済は 5 日以内に行われなければならない。その制限に違反する時、連邦準備は連邦預金保険公社 (FDIC) のどのような追加費用についても責任を負う。自己資本不足の銀行の場合、連邦準備の担保貸については、120日の期間枠内の60日以下について、借り入利用できる⁽⁴²⁾。

連邦預金保険公社改善法 (FDICIA) は、大銀行が保険対象外預金者の損失で破綻処理される見込みを増やし、非閉鎖型銀行資金援助 (OBA) が大きな問題銀行の処理に用いられる見込みを減らしている。最小費用テストの一つの例外が、システミック・リスクの場合に許されている。許されるためには、FDIC 理事会の 3 分の 2 と、連邦準備理事会の 3 分の 2 が、例外とすることを勧告しなければならない。そして最終決定は、大統領と協議の上、財務長官の手で行われる。システミック・リスクの例外を用いた結果として連邦預金保険公社 (FDIC) に生じた損失はすべて、同じ基金によって保険されているすべての金融機関に課す特別保険料によって、

(42) 非閉鎖型銀行資金援助 (OBA) を提供することによって、連邦準備の代わりとして振る舞うという FDIC の決定は、この規定が実質的でないことを示していたかもしれない。しかし、この道は「1993年整理信託公社終結法 (Resolution Trust Corporation Completion Act of 1993)」によって基本的に閉ざされた。それは、付保預金取扱金融機関の株主利益のために銀行保険基金 (BIF, Bank Insurance Fund) または貯蓄組合保険基金 (SAIF, Savings Association Insurance Fund) を多分 FDIC の非閉鎖型銀行資金援助 (OBA) の結果として用いることを — システミック・リスクの例外が発動されない限り — 事実上禁止していた。

埋め合わせされなければならない。これらの規定は、例外の使用を思い留まらせ、説明義務を強化するために立案された。

1980-1994年の経験は、連邦預金保険公社改善法（FDICIA）によって規定されたルールが将来の大銀行破綻処理にどのように影響するか、に関する限られた手引きを提供しているにすぎない。一方に、高速の電子的振替（High-Speed Electronic Transfer）による外国預金の巨大な引出を1984年に経験している、コンチネンタル・イリノイの周知のトラブルがある。その時は、仮に保険対象外預金が保護されないとしたら、コンチネンタルのコルレス銀行は、多分、要注意とみなされる他の大銀行への「波紋（Ripple）」効果で、重大な損失を被るに違いない、という懸念があった。規制機関（Regulators）によるコンチネンタル・イリノイ援助の措置が、他の大銀行へのそのような効果の可能性の機先を制した。

他方に、連邦預金保険公社（FDIC）が、保護されない保険対象外預金者を置き去りにしたが、これまでのところ重大な影響が出ていない方法で銀行を破綻処理した、非常に多くの事例があった⁽⁴³⁾。これらは一般に、システミック・リスクの問題を持ち出さなかった小銀行であった⁽⁴⁴⁾。別の事例は、1983-1984年に13の銀行を破綻処理するために用いられた、修正されたペイオフの方法（Modified Payoff Method）であった。その方法は、保険対象外預金者に損失を被られるものであったが、閉鎖に当たって保険対象外預金者は、清算により回復されると推定されたその銀行の資産の価値に基づいて、自分の預金の一部を支払われた。これらの破綻処理の時、他の金融機関からの預金の避難はなかった。同様に、連邦預金保険公社改善法（FDICIA）以降の時期における、保険対象外預金者に損失を与える破綻処理は、他の金融機関での大規模な預金引出（Large-Scale Withdrawals）を引き起こさなかった。1992年-1995年にかけて、保険対象外預金者は、破綻全体の63%で保

(43) 1986年から1991年までに、199の銀行（銀行破綻全体の19%に相当する）が、保険対象外預金者を保護しない方法で破綻処理された。これらの銀行の平均資産額は、5,700万ドルであった。FDIC, *Failed Bank Cost Analysis, 1986-1995*. 1996.

(44) 一つのありうる例外は、1982年に預金ペイオフで閉鎖された「ペン・スクエア・バンク」であった。ペン・スクエアのために「一部の銀行は、大口CD（譲渡可能定期預金）の運営が困難になった。大口預金を分割していくつかの銀行に預ける、ブローカーのビジネスがかなり流行った。」預金者は一般に、銀行をより厳しく選ぶようになった。FDIC, *The First Fifty Years: A History of the FDIC*. 1998.

護されなかった。1986－1991年は19%だったのだが。連邦預金保険公社改善法（FDICIA）の成立以降の経験は、無論、実際には厳しいテストではない。この時期に、銀行の利潤は記録的な水準に増え、破綻は点々とした滴りに減速し、大銀行が脅かされることはなかったのである。

将来の大銀行に関する最もありそうなシナリオは、連邦預金保険公社（FDIC）と連邦準備と政府（The Administration）が、システミック・リスク例外の使用を正当とするかどうかの難しい判定をしなければならないだろう、というものである。そのような決定は多分、1980年代の銀行破綻に関する決定よりも迅速に行われなければならないであろう。いずれにしても、最小費用破綻処理、早期是正措置と連邦準備担保貸の制限（The Combination of Least-Cost Resolution, PCA and Limitations on Federal Reserve Advances）の組合せが、市場規律を強め、規制機関の裁量を減らすことは疑いない。勿論これは、これらの方法の支持者たちが達成を追求したことである。その新しい必要条件の思いがけない追加の効果は、一部の規制上の決定を速く行われなければならないことと、大銀行問題の解決可能の範囲が狭められることである。

・リスクの識別と価格づけに関する現行システムの妥当性

（Adequacy of Present Systems for Identifying and Pricing Risk）

銀行業務は1980年代に、より複雑になり、伝統的な融資や預金獲得のモデル（Deposit-Taking Model）からますます離れた — さまざまなタイプの貸借対照表外活動（Off-Balance Sheet Activity）の増加が一例。こうした展開は、新しいリスクを持ち出し、主要なタイプのリスクへの取組みを保証する、自己資本基準や報告要件（Capital Standards and Reporting Requirements）への適応を要求した⁽⁴⁵⁾。

リスク評価にとって重要な含意を持つ別の展開は、統合による銀行業界の継続的地理的多様化（The Continued Geographic Diversification of the Banking Industry）である。より多くの銀行が州境を越えて活動を広げるにつれて、それら

(45) リスク準拠自己資本ルール of 改正が、米国会計検査院で議論され、評価された。U. S. General Accounting Office. *Financial Derivatives: Actions taken or Proposed since May 1994*. November 1996.

の銀行が融資ポートフォリオを多様化する機会が増える。しかし、州外支店システムへの多銀行持株会社の統合の結果（Result of Consolidation of Multibank Holding Companies into Out-of-State Branch Systems）として、現在の報告手順のもとでの財務諸報告は、信用リスクの地理的集中の指標としてますます不確実なものとなる。例えば、仮に多銀行持株会社が加盟している銀行と貯蓄金融機関（Bank and Thrift Affiliates）のすべてを単一の中心銀行に統合すれば、38州が銀行融資の明らかな落込みを顕著に示し、一方、少数の州が実質的な増加を示すはずである⁽⁴⁶⁾。

これらに注目してみても分かるように、銀行規制機関（Bank Regulators）は、銀行業界の展開に遅れないために、リスクを識別して価格づけするシステムの導入（adapt systems for identifying and pricing risk）を試みつつある。リスク抑制の主要手段の一つが、早期是正措置（PCA）のもとで次第に厳しくなる規制機関の措置の執行をすることにも役立つ、自己資本要件（Capital Requirements）である。しかし、この節で繰り返し強調したように、銀行の自己資本の状態（Bank Capital Position）は、破綻を数年前（事前）に予測させるには不十分な予報者（poor predictors）である。もし規制機関の措置（Regulatory Action）が自己資本の状態だけに基づいているとすると、多くの場合そのような措置は、大変良いことをするには遅すぎるといってよい。

しかし、費用や罰をより前向きの尺度に基づくものとする方針は、それ自身の問題を持っている。リスクの事前尺度 — 資産対比融資率（The Ratio of Loans to Assets）のような — が数年後に破綻した金融機関の大部分に正しく旗を立てたとはいえ、その尺度は破綻しなかった銀行の大多数にも旗を立てた。後の銀行グループは多分、引き受ける、より大きなリスクについて — 少なくとも当面、より高い収益を得ることによって — 補償されていた。このグループの銀行に制限を課すことは、収益性があり得る活動を不必要に抑制するかもしれない。罰を長期的リスクの事前測定に基づくものにするとは、また、国内の特定の地域あるいは部門での

(46) 州外の加盟銀行が地方の中心銀行に統合される場合、特定の州は融資の増加を示すはずである。地方に本拠を置く加盟行が州外の中心銀行に統合される場合、特定の州は融資の減少を示すはずである。

貸出需要の高まりに応ずる銀行の努力を、規制機関が抑えることになり得るから、規制機関に貸出配分の責任を取らせることになるかもしれない。また、規制機関による抑制を、信頼できない事前測定に基づくものにすることは、規制機関起因の「クレジット・クランチ（貸し渋り）」（Regulator-Induced “Credit Crunch”）の見通しを増やすかもしれない。これらの困難のすべてが、事前のリスク測定に監督上の抑制の根拠を置くと、あるいは、その測定に基づいて罰を課すことを、規制機関が嫌がるようにするかもしれない。それは、リスクな行動が実際の損失や自己資本の状態の侵食に変換されるまで、高める状況である。言い換えると、適時にリスクな銀行の行動を識別し抑制することは、銀行規制機関にとって、困難な課題であり続けるであろう。

銀行リスクの評価において、規制機関の判定を市場の判定に取換える手段として、時価会計（Market Value Accounting）が提案されてきた。これは、融資資料の検査で得た内部情報を利用する規制機関よりも、市場参加者の方が、一般人の利用できるデータに基づいて預金取扱金融機関のリスク特性をより良く評価できる（または評価しようとする）、と仮定している。たびたび指摘されてきたように、流通市場を持たない、また、本来的に市場性をほとんどまたは全く持たない（借り手の特徴や行動について銀行が明らかにした情報を評価することが難しいために）、銀行融資に時価を与えることには、重大な問題がある。実行の問題を別として、時価会計は、長期の銀行貸付を減らし、資産価格低下期の貸出の流れを制限し、預金取扱金融機関の純資産の状態に生ずる変動の結果として、銀行システムにより大きな不安定性を注入する、といってよい。

要するに、リスクな行動（Risky Behavior）が規制機関（Regulators）や銀行所有者（Bank Owners）や市場によって観察されるかどうかはともかくとして、リスクな行動を事前により大きく制限するという目標は、他の公的方針の目標と矛盾するといってよい。

規制機関の裁量を制限する法定のルールは、1980年代に生じた規制上の過失の再現を防ぐことを、助けるといってよい。しかし、銀行業の苦難が広がった将来の時期に、そのようなルールが維持されているかどうかは未だわからない。銀行規制機関の裁量権の制限（Limits on the Discretionary Authority of Bank Regulators）

が、銀行危機がほぼ終わったあと、連邦預金保険公社改善法（FDICIA）の一部として採択され、その制限は、その後優勢であった穏やかな銀行環境の中で、ほとんど問題を持ち出さなかった。しかし、銀行規制におけるルールと裁量の間の緊張は、銀行業の諸問題が広がったいつか将来の時期に、再現するといつてよい。1980年代初期に、議会は、銀行及び貯蓄金融機関業界の懸念に応じて、弱化した金融機関を閉鎖する規制機関の能力を制限した。その中で、議会は、貯蓄金融機関と一部の銀行に関する行政執行猶予（緩和）を命じ、連邦貯蓄貸付保険公社保険基金の基金再適正化（Recapitalization of the FSLIC's Insurance Fund）を遅らせ、さらに、レーガン政権から要請された金額の提供を断った。この経験からみて、いつか将来の銀行危機における現在の法定ルールの効果を、あるいは、そのルールを保持しようとする立法者の意志を、予測することは困難である。そのような危機の中で、おびただしい数の銀行が、外的ショックや他の不測の展開結果として、かなりの営業損失と自己資本縮小（Operating Losses and Capital Reductions）を経験するかもしれない。それでは、例えば、最小費用破綻処理要件（Least-Cost Resolution Requirements）に従ってかなりの数の大銀行を清算すること、あるいは、法定の支払能力テストで落第したからと多くの小銀行や大銀行を閉鎖することが、政治的に可能であろうか。可能だとして、そのような措置は、金融市場の安定性を維持するという目標と、両立できるであろうか。1980年代の経験は、これらの質問に確信を持って答える根拠を、ほとんど提供していない。

銀行規制で、銀行破綻の範囲と費用を制限することはできるが、システムに起因する破綻を防ぐことは上手くいきそうにない。1980年代における銀行破綻数の増加には、影響を与えたり相殺したりする規制機関の力を超えた、たくさんの原因があった。それは、経済と金融市場の幅広い変化、政府の不適當な政策措置、地理的多様化を禁じて多くの銀行を地域・部門の景気後退に傷つきやすくした構造的弱点を含んでいた。統一的自己資本基準（Uniform Capital Standard）のより早い実施や、他の規制改善は、1980年代における破綻の数を減らしたかもしれないが、大部分の破綻を防ぐことはできなかったといつてよい。地理的統合を許す立法（Legislation Permitting Geographic Consolidation）は、銀行システムにみられる構造的弱点を是正する方向での、大きな一歩であった。しかし、将来も重要な新しい構造的弱点

や重大な経済問題があるとして、銀行破綻数の大幅増加を、銀行規制だけで防ぐことはできないであろう。

現在健全な銀行の側での過度のリスク取りを抑制する規制機関の能力は、重大な損失を生む前にリスクな活動を識別する問題によって、また公的諸方針の目標間の競争によって、制限された（そして、制限され続けている）。前述のように、銀行規制機関は、既に状態が悪化し公的に問題銀行と指定された側でのリスク取りを抑制することでは、かなり成功した。しかし、表面上健全な銀行に関して、その銀行がまだ支払能力を持ち、リスクな行動が広く行われ今のところ収益をもたらしている間に、事前に、規制機関がリスクな行動を制限することは、困難であった。そのような行動を、容認できるリスク・リターンとのトレードオフや新機軸や、他の適切な活動と区別すること、あるいは、見たところまで健全であった（である）間に、銀行の行動を変えさせることは、難しかった（難しい）。現行のリスク準拠自己資本要件（Current Risk-Based Capital Requirements）は、異なる資産部類に異なる比重を適用する点で前向きであるが、その部類が非常に幅広いので、より多くの自己資本を要求することなしに、高リスクの融資の著しい増加を許している。他方で、現行のリスク準拠の保険料の仕組み（Current Risk-Based Premium Schedules）は、損失が既に状態を弱体化させた時、事後に、銀行に罰を加えている。識別の問題に加えて、公的諸方針の目標間の争いがまた、制限要因（Limiting Factor）である。これは、1990年代初期の「クレジット・クランチャー“Credit Crunch”」（貸し渋り）」の際明らかであった。その時、銀行規制機関は、以前に立法者や政府高官が実行を主張していた正にその監督上の抑制を適用する点での、行き過ぎた熱心さ（Excessive Zeal）によって、経済の回復を遅らせたと、立法者や政府高官から批判されたのである。

主として学会の論者から提案されているもう一つの取組みは、収益性のある銀行の側でのリスクな行動を抑制する上で、規制機関よりも銀行の所有者や投資家を大きく頼りにすることである。これは、株主の関与を増すために自己資本規準全体（Overall Capital Standards）を今よりもかなり高い水準へ引上げることによって、あるいは、時価会計（Market Value Accounting）を採用することによって、行われるはずである。実行の問題を別にして、この代案の潜在的有効性も、金融の安

定の維持や民間部門の貸出需要の充足のような、他の公的方針の目標との争いによって制限されている。

連邦諸規制機関の将来展望の違いが、1980年代の問題の性質認識を遅らせたといつてよい。諸規制機関の第一次責任が異なっているとき、それぞれの間の違いは予期されることである。そして結果として生ずるチェック・アンド・バランス（行き過ぎを抑えて均衡を取る）がしばしば、現在の規制構造の主な利点の一つとしてあげられている。しかし、諸規制機関の間の争いがブローカー扱い資金の問題について1985年まで、新しい銀行免許について1989年まで続いた。論証できることだが、銀行破綻が、預金獲得の新機軸の奨励や銀行業の市場への新金融機関参入の容易化のような考慮すべき問題に勝る、最緊急の問題であったことは、以前から明らかだったはずである。規制機関の責任が分割されている現在のシステムは重要な利点を持っていると信じられているが、1980年代初期に、そのシステムは、新しい危機の重大性の認識を遅らせたといつてよい。

むすび

1980年と1994年の間に、明らかに、立法と規制のたいへん大きな変化があった。連邦議会で、連邦規制機関で、そして州で、たくさんの動きが同時に起きていた。例えば、立法が、銀行に新しい権能を付与することを追求しているのと同じ時に、（議会によってせきたてられた）銀行監督機関も、統一自己資本要件に向けて動いていた。しかし、多くの重なり合う、また対照的な動きにもかかわらず、次のような、明らかに出現しているパターンがあった（特に立法で）。1980年代のはじめに、1980年預金取扱金融機関自由化及び通貨監督法（DIDMCA, The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980）と1982年ガーナーセント・ジャーメイン預金取扱金融機関法（the Garn-St Germain Depository Institutions Act of 1982）の両方が成立して、金融サービス業界、特に貯蓄金融機関の自由化が支配的となった。その後、S&Lの危機が深まり、銀行危機が進展するにつれて、重点は再規制として描写されたものに方向転換した。この展開は、ともに規制分野における大量の変化を生み出した1989年金融機関改革救済執行法（FIRREA, the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of

1989) と 1991 年連邦預金保険公社改善法 (FDICIA, the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991) で最も明白であった。1994年には、銀行業界の健康体への明白な回帰とともに、自由化がより受け入れやすくなった。

FDICIA の「早期是正措置 (PCA, Prompt Corrective Action) 規定は、破綻処理の費用を縮小する目的のもとに、より適時でより自由裁量の少ない介入を義務づけることによって、規制上の猶予 (緩和) を制限するために立案された。また、景気回復と銀行業における収益の改善もあったため、早期是正措置の導入によって銀行に付与された資本増強努力のインセンティブは、多くの銀行における利益からの大幅な内部留保の実施と 1991-93 年における歴史的な規模での増資の実施という成果につながった。これらによって、米国の銀行の自己資本比率は、すでに十分な自己資本を持つ銀行においても、まだ十分な比率に達していない銀行においても明らかに上昇した。また特にまだ十分な比率に達していない銀行においては、より迅速で大幅な上昇が見られた。

これに対して、日本においては早期是正措置の導入が銀行にとって内部留保の積み増しや増資の実施という選択肢が利用困難であった時期と重なったので、多くの銀行が貸出債権の圧縮という分母対策に走ったと考えられる。このような事態が起る可能性は「早期是正措置に関する検討会」の「中間取りまとめ」でも取り上げられ、「実体経済に大きな悪影響が生ずることのないよう配慮することも必要である」と書かれていた。ただし、1997-98 年度に日本で問題となった貸渋り (Credit Crunch) を、早期是正措置の導入のみに帰着させることは行き過ぎであるとも考えられる。そこには、

- ① 貸出審査の能力と貸出金利のフレキシビリティによって発揮されるべき価格メカニズムが機能不全に陥っていたこと、
- ② 短期金融市場の機能不全により全般的な流動性困難のリスクが広がっていたこと、
- ③ 不良債権処理費用の増大により自己資本の減耗が一般化していたこと、
- ④ 破綻リスクの全般的上昇により自己資本比率引上げのインセンティブが追加的に高まっていたこと、

等の諸要因が存在しており、これらが早期是正措置と複合的に作用したものと考えられる。ちなみに、1990年代初頭には米国でも貸出の大幅減少が生じているが、この背景には、1990年代末の不良債権処理による自己資本の減少、償却・引当の厳格化、銀行経営者による自主的なリスク削減、景気停滞による資金需要の低迷、大企業などの銀行離れ、等があった可能性が指摘されている。

米国における先例：早期是正措置の最大の特徴は、監督当局による措置の発動について、その発動基準が統一的・共通的な指標（自己資本率）を用いてあらかじめ定められ、かつ発動される度地の内容が銀行の健全性の程度に段階的に対応した形で設定され、さらにこれらの内容が事前に公表されているということである。日本においてこのような監督の枠組みは、米国において、1991年に成立した「連邦預金保険公社改善法（FDICIA）」により1991年末から実施された早期是正措置（PCA, Prompt Corrective Action）を参考としたものである。米国においては、1980年代から90年代初頭にかけてのS&L（Savings and Loan Association）危機や銀行破綻、及びそれに伴う納税者負担の問題が議論された中で、預金保険制度というセーフティ・ネットの存在がもたらすモラル・ハザードの問題、対応が遅れがちな監督当局の行動のあり方問題に焦点が当たった。その後、前者の問題に対しては、可変的預金保険料の導入、“Too Big To Fail（TBTF）”（大きすぎて潰せない）政策の原則禁止と最小コスト限度区の制定などの対等がなされた。他方、後者の問題には、後に早期是正措置導入となって具体化する「段階的早期介入・早期処理（SEIR, Structured Early Intervention and Resolution）」の考えが採用された。その狙いは、迅速かつ適時に監督当局が所要の介入に踏み切ることを求める。

- ① 自己資本充実度におうじた措置区分の事前公表により介入のタイミング及び内容に関する当局の裁量の余地を制限する。
- ② 事前協表のアナウンスメント効果により各銀行に自己資本充実へのインセンティブを与える。 という点に集約される。

当局の裁量を限定するという②の趣旨を反映して、米国の早期是正措置では、措置区分に対応した当局の介入に関し、その内容等が当局の裁量によって選択されるもの（discretionary provision）と、当局が必ずしも実施しなければならないもの

(mandatory provision) とが並存している。この点、わが国の早期是正措置は、制度全体が、法文上は「(監督上必要な措置を) 命ずることができる」という規定になっている。しかし、ある銀行の自己資本比率が明確に一定の措置区分に該当している場合に、それに対応する措置を講じないことは、そのことに対する一定の説明責任が生じると考えられるので、重要かつ明確な理由が存在する場合を除いて、当局の裁量により(所要の措置を) 講じないという選択肢は、現実には極めてかぎられていると考えられる。したがって、日本においても早期是正措置の発動は、当局の裁量によるよりも、ルールに即した運用が支配的になるとみられている。

破綻認定メカニズムの側面：このような早期介入メカニズムが銀行に対して働く作用のしかたは、大きく二つに分かれると考えられる。第一は、自己資本充実度が不十分であるものの存続可能と考えられる銀行に対し、早めに健全性の回復を求めて財務内容の極端な悪化を未然防止することである。第二は、自己資本が大幅に不足していて存続可能性が疑われる銀行に対し、一定期間に自己資本比率を速やかに上昇させることを求め、その能力の有無を測ることであるが、結果的に当該銀行が決定的に資本不足で存続不可能と認めれば、破綻処理の手続きへ移行していくことになる。第一の作用は、破綻の未然防止を図ることによって金融システムの安定を維持するものであり、早期是正措置の第一義的な趣旨である事前予防政策としての側面がある。これに対して第二の作用は、経営が悪化している銀行の早期発見・早期隔離・早期処理を行うためのメカニズムであると捉えることができ、破綻処理政策と密接な関係がある。ここで早期隔離とは、問題金融機関が極端な経営悪化に至る前に、当該金融機関を(部分的にも) 当局の関与の下に置き、巨額の損失をかかえて突然破綻するような事態となってシステム・リスクの顕在化につながるのを回避すること、を意味する。このようなメカニズムが存在することによって、破綻の連鎖の蓋然性は大きく低下し、市場参加者の信頼が高まってシステム・リスク全般の低下が期待されることになる。米国における早期是正措置の導入については、第二の作用として既に前述しているが、①早期是正処置の導入こそ、米国金融規制の歴史においてあきらかな分水嶺となるものである。なぜなら、その目的は、個別金融機関の破綻防止ではなく、あくまで個別金融の破綻や信用不安が他の金融機関に連鎖・波及すること、すなわちシステム・リスクの発生を未然に防ぐこ

とにあるからである。②システミック・リスクの発生につながる市場や預金者の恐怖感、政府が問題金融機関を早期に隔離することによりリスクの連鎖を遮断するメカニズムを持っていることが事前に知らされていれば、大きく広がることはない。経営難に陥った金融機関を、問題が深刻化する前に政府の管理下におくことを可能にする早期是正措置が目指しているものはまさにこの恐怖感を排除することにある。

米国ではすでに、1994年に BIS-II の基礎となる適正自己資本問題が教訓から具現化されている。明らかになったことは、現代の金融という事象は、好むと好まざるとを問わず、金融規制を所管する行政組織や中央銀行という、公的なアクターが関わる法的規律を無視して論ずることはできないということである。

にもかかわらず、金融に対する法的なアプローチにおいて、金融に関わる公法的な問題を包括的に論ずる、あるいは金融法の体系のなかにそれなりの重みを持って布置する、といった作業は、日本においては行われていない⁽⁴⁷⁾。わが国においてバーゼル II の導入は、経済・金融・立法・規制・監督・経営管理の各方面の複合原因により困難を極めると予測される。これは、2004年6月28日に開かれた国際決済銀行総会で採択された、世界の金融・経済動向に関する年次報告書でも明白である。報告は日本の大手銀行の業績改善や不良債権処理を評価する一方、政府の過度な関与や銀行の資本の質に疑問を示している。特に経営難の銀行への安易な公的資金注入が金融改革を阻害しかねないとの懸念を明らかにしている。

具体的には、同年次報告書は金融機関の活動に関する分析の中で日本の銀行システムをただ一つ、特定国の問題として取り上げている。大手銀行が2005年3月までの不良債権比率の半減目標にむけて不良債権の削減を進めたことを「10年近く邦銀を苦しめた問題にやっと改善が見えてきた」と評価し、企業との株式持ち合いを減らしたことも支持した。だが国際決済銀行は「リスクはまだ残っている」とし、大手銀行に比べて地方銀行の不良債権残高は2003年9月時点で13兆9千億円と一年半前に比べ9千億円減ったにすぎない点にも触れた。銀行の資本の質も「特別な注意に値する」と指摘した。大手銀行の中核的な自己資本（ティア1）のうち、貸し倒れ償却に伴う税金先払いの取り戻し分を見立てた繰り延べ税金資産や公的資金の比

(47) 斎藤誠「金融行政システムの法的考察」IMES Discussion Paper Series (Discussion Paper No.2002-J-31) 参照。

率が半分を超していることに注文を付けた。

銀行健全化に対する政府の関与にも疑問符を付けた。経営難に陥った銀行への公的資金の注入について、「補助金が銀行の改革責任を減退させる懸念がある」と主張した。機動的な公的資金注入が可能となる金融機能強化法が近く施行になるとして、その安易な適用を牽制した⁽⁴⁸⁾。これは別の言い方をすれば不良債権の償却、最終的な処理には道のりは未だ険しく、市場を納得させる収益基盤の飛躍的な拡大は望み難いということになる。

宮内篤氏は「新 BIS 規制案の特徴と金融システムへの影響」（『経済セミナー』2004年11月号 No.598掲載）日本銀行ワーキングペーパーシリーズ（No.04-J-1），2004年10月の同報告論文（6．BIS 比率の健全性指標としての機能度改善）のなかで「バーゼル II では、各国の引当制度が異なることを考慮して、改良が図られ、不良債権の減損に相当する引当がなされていなくても、その乖離分は自己資本から差し引くこととなった。換言すれば、引当をせずに会計上の資本を維持した場合でも、引当をして、それに見合う資本が会計上で減った場合でも、BIS 比率には影響がない。これにより、どのような会計制度でも不良債権処理先送りのインセンティブは生じないことになる。第二に、バーゼル I では、不況下で金融機関のローン・ポートフォリオの質が悪化してリスクが高まっても、それが BIS 比率の分母に反映されないため、過大評価に繋がってしまう。この点、バーゼル II ではリスクを反映するように改善される。第三に、株のリスクは、一般に、貸出よりも大きいものと考えられるが、この点が反映されていなかった。この結果、株式保有額が大きいと BIS 比率は実態よりも過大評価となる傾向に繋がっている。この点もバーゼル II ではリスクを反映する方向で改善される⁽⁴⁹⁾。

1990年代の日本の金融機関は、過小引当、貸出の質の悪化、巨額の株式保有など、バーゼル I における BIS 比率の指標としての問題が集中的に表れる状況にあったといえる。このため、金融危機の際には BIS 比率の信頼性が大きく損なわれた時期もあった。ただ、近年における、引当制度の改善や政府・日銀による株式保有削

(48) 『日本経済新聞』2004年6月29日付掲載記事「安易な資本注入懸念」を参照。

(49) バーゼル II では、各国の裁量により、激変緩和措置として2014年までは、既保有株式のリスク評価は現行通りとしてもよいこととされている。

減策の結果、足許の BIS 比率の指標性は改善している。バーゼル II の導入は、BIS 比率の健全性指標としての機能度を一段と改善するものと思われる。」と述べている。

既に問題を克服する水準に達している多くの欧米金融機関にとっては、バーゼル II の導入は時宜を得たものといえるであろう。しかし、弥縫策（びほうさく）でなんとか乗り越えた「バーゼル I（BIS 規制）」であったが、日本にとって「バーゼル II（新 BIS 規制）」はそう簡単なハードルではない。

金融のグローバル化が高度に進展した現在においては、金融規制の枠組みは一国内においてのみ考慮すればよいという状況ではなくなっている。国境を越えて活動する金融機関に対しては、BIS 規制にみられる通り、国際的に統一された共通の規制が課せられる方向が揺るぎないものとなっている。

ところが、銀行規制の枠組み（パラダイムのあり方）は、金融システムの健全性・安定性確保のみならず、その（イノベーションへの対応力も含めた）効率性や金融機関の競争力にも影響を及ぼすものである。米国の規制当局は、常に自国銀行業の健全性確保とともに競争力向上をうたっている。もし米国指導で21世紀型規制パラダイムが確立するならば、それは競争力の側面では、米国の銀行業に有利で（日本を含む）他国の銀行業には不利なものになりかねない。

その意味で、規制の変化に受動的に対応するだけでなく、金融システムの健全性・安定性確保につながるとともに、競争上の優位性を得られるような規制枠組みのあり方を積極的に提案していくことは、国民経済全体の競争力という点からもきわめて重要であるといえる。すなわち、今回の BIS 市中協議のような場において、望ましい規制のあり方を国際的に提起し、規制の枠組みの形成過程に積極的に関与していくことが、国益（National Welfare）の観点からも、わが国の金融機関（および、わが国の規制当局）に強く求められている⁽⁵⁰⁾。

日本は国益のため複合的に相互的に相乗効果を生み出す経済・金融・立法・規制・監督・経営管理の各方面の構築を急がなければならない。わが国の人的資源管理をもっと組織的に活用して強固なネットワーク環境を整備しなくてはならないと提言したいと思う。

(50) 池尾和人・永田貴洋『銀行行動と規制枠組みの進化』Summarized Edition 参照。
(<http://www.ycaster.com/friends/nagatasinka.html>)

補 論

米国議会による自己資本比率が健全な経営へ与える影響の認識は非常に高く、米国では BIS 規制上では全体で 8%，Tier 1 で 4%であればいいはずのところの自己資本比率について、さらなる規制を課している。その具体的内容は1991年12月に成立した「連邦預金保険公社改善法（FDICIA）」において、それぞれ 2%を上乗せする国内基準が取りまとめられた。この下では、総資本が総資産の10%，Tier 1 が総資産の 6%であり、この上乗せ基準を満たす銀行には「新規業務進出の承認」、 「預金保険料の軽減」などの優遇措置を与えている。また一方で、その水準を割り込む銀行にも、「資産規模の拡大の禁止」、「預金保険料の加重」などの措置を設けている。このように、米国においては、一層の自己資本比率規制の強化が議会によってなされている。

1986年には下図のような自己資本比率が適用されるようになった。これは、保証やコミットメント・ライン⁽⁵¹⁾の提供などのオフバランス取引においてもそれぞれリスク・ウェイトを設定している。

この自己資本比率規制は規制された水準をクリア出来なければ既成当局によって銀行は直ちに拘束され、一部ペナルティーも設けられていた。そのため米国銀行はこの規制をクリアするために本店売却などをも含む必死の努力を始めることになった。

1986 年の米国の自己資本比率

$$\frac{\text{資本勘定} + \text{貸倒引当金の積立額}}{\text{リスクに応じてウェイト付けされた資産額の合計}} > 5.5\%$$
$$\frac{\text{資本勘定} + \text{貸倒引当金の積立額} + \text{償還期限のある優先株と劣後債による調達額}^*}{\text{リスクに応じてウェイト付けされた資産額の合計}} > 6\%$$

(51) 顧客と銀行が予め契約した期間・融資枠の範囲内で、顧客の請求に基づき、銀行が融資を実行することを約束（コミット）する契約。

* 償還期限の定めのある優先株と劣後債による調達額との合計は、資本勘定+貸倒引当金の積立額の半分までしか算入できない。

このような厳格な米国銀行の姿勢によって、1991年米国銀行主要項の自己資本比率はおよそ9%にまで達し、1992年のBIS規制の適用が始まっても半分以上の米国銀行がこれをクリア出来る水準にまでなったわけだが、米国議会はさらなる自己資本比率強化を推進した。また、米国では課税効果会計の基準が厳しく、繰り延べ税金資産の算入は中核的自己資本（Tier 1）の10%という上限がある。貸倒引当金の無税償却の範囲は広い。さらに、銀行の欠損金の繰越控除も20年間認められている。

主要米国銀行の自己資本比率は軒並み10%を超える状況にある。自己資本比率を明示的な監督・規制のメルクマールとする連邦預金保険公社改善法（FDICIA）の成立を米国銀行は展望して、不良資産の処理と自己資本の充実を図ってきた。1991年末に成立したFDICIAは、銀行を自己資本比率で5段階に分類し、監督・規制に差を設けているが、経営の自由度の最も高い第一段階の基準は自己資本比率で10%となっている。このため、米国銀行経営者の間では10%クリアが共通した目標となり、いまでは自己資本比率が10%以上ないと一人前の米国銀行ではないというのが一般的な認識にすらなりつつある。

FDICIAの導入については、自己資本比率ばかりに眼が向きやすい。しかし、同法では、「自己資本比率が高くてもCAMELの自己資本比率以外の項目の査定が低い時は、当該銀行の評価（＝分類）を下げる」ことを当局に認めていることから、CAMELは依然、極めて重要な位置づけが与えられている⁽⁵²⁾。

・CAMEL格付の有効性

検査格付が最新の情報によるものであった場合、それは一般に、銀行が実際に破綻するかなり前に、監督機関の注意（Supervisory Attention）の強化を必要とする銀行のほとんどを識別した。1980～1994年に破綻した1,600以上の銀行の、36%が破綻2年前のCAMEL格付1と2を、25%が格付3を、31%が格付4を、8%

(52) 御代田雅敬『米銀の復活』日本経済新聞社、1996年、180&187ページ参照。

が格付5を持っていた。これらのデータは、破綻2年前の利用可能な検査格付によるものだが、その検査の一部は、実際には破綻2年前よりもかなり前に行われていた。また、これらのデータには、安全性・健全性検査によって事前に十分には予想できないタイプの理由のために破綻した銀行が含まれている：相互保証破綻（Cross-Guarantee Failures）；詐欺的行為による破綻（Failures due to Fraud）；テキサスのいくつかの持株会社の加盟銀行（本質的に親金融機関の支店として営業している）の破綻は、CAMEL システムの外で探知され、相互保証（Cross-Guarantees）とほとんど同じ外見を持つ手順で破綻処理された⁽⁵³⁾。仮に、さらに1年以上前の検査と同様にこれらの銀行に関する検査を除く⁽⁵⁴⁾とすると、破綻の2年前にCAMEL 格付の1と2を持っていた破綻銀行の割合は、破綻総数の16%に下がる⁽⁵⁵⁾。言い換えると、破綻2年前に監視強化の必要が識別されなかった破綻銀行の割合は、16%であった⁽⁵⁶⁾。

1980-1994年の期間が経過する中で、検査の頻度が増すのに伴って、破綻を予想

-
- (53) 「ファースト・リパブリック・バンク・コーポレーション」の場合、資金援助を中心銀行（持株会社）へ戻すことを加盟銀行に誓約させる FDIC の要求が、加盟銀行の破綻を引き起こした。「ファースト・シティ・バンコーポレーション」の場合、FDIC は、持株会社（＝中心銀行）へ資金援助を提供し、それが加盟銀行へ流れていくことを要求した。中心銀行の状態が持株会社内の銀行の状態に対して意味することを、検査官は考慮すべきだった、という主張があるかもしれない。しかし、検査官は、これら二つの事例や1989年の金融機関改革救済執行法（FIRREA, Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989）以後の相互保証事例で採用される破綻処理契約の性質や、それがその持株会社内の他の銀行にもたらす効果を、2年前に知ることはできなかった。
- (54) 破綻2年前のさらに1年以上前の格付を持つ銀行の除外は、事実上、そのデータが破綻前2年と3年の間に行われた検査によるものであることを意味する。
- (55) CAMEL 格付1と2を持つ銀行は、ここでは、より悪い格付を持つ銀行とは別の1つの部類のものとして扱われている。CAMEL 格付1と2を持つ銀行は、「あらゆる点で基本的に健全」または「基本的に健全であるが、標準的な業務の流れの中では正可能な、若干の弱点がみられる可能性もある」と定義されている。CAMEL 格付3を持つ銀行は、「監督上の懸念を引き起こし、欠点へ対応するための標準以上の監督を必要とする」ものであり、CAMEL 格付4と5は、「弱化が進んでいる銀行」のために残されている。
- (56) 2億5,000万ドル以上の資産を持つ銀行の場合、その割合は15%であった。これは、破綻予想におけるCAMEL 格付の有効性が、大銀行と小銀行についてほぼ同じであったことを示唆している。

する上での CAMEL 格付の成績は好転し、問題は明らかにより良く識別された。1980－1986年の期間と1987－1994年の期間を比べて、破綻2年前に CAMEL 格付1と2を持っていた破綻銀行の割合は、28%から12%へ下がった。同様の比較で、破綻2年前に CAMEL 格付4と5を持っていた破綻銀行の割合は、25%から46%へ高まった⁽⁵⁷⁾。

・検査格付の限界

CAMEL 格付は、監督機関のより大きな注意 (Greater Supervisory Attention) を必要とする銀行を識別することで、かなり成功したが、限界も持っていた。第1に、その格付は、その後破綻した銀行の状況の厳しさを、必ず捉えるものではなかった。第2に、格付は、その銀行の内部事情に基づいており、従って将来問題を持ち出すかもしれないが、まだその銀行の状態に反映されていない、地方経済の動きを考慮に入っていない。第3に、上述で明らかなように、格付は一般に検査される時のその銀行の状態の測定であり、将来損失を生むかもしれないリスク要因を系統的に探知するものではない⁽⁵⁸⁾。第4に、現場立入検査の頻繁な使用は、預金取扱金融機関に負担を負わせる。検査は、大抵の銀行の状態が健全であり、検査格付の変更が比較的小さい、経済情勢の良好な時期に、特に重い負担と感じられるとよい。1980－1994年の期間の各年に検査されたすべての銀行の平均85%が、格付の変更なしに好転を経験した。格付の低下を経験したのは、平均15%にすぎなかった。しかし、検査格付は、国内の特定地域で、また地域的景気後退の時期に、かなり頻繁に変わった。

問題銀行と指定されている (CAMEL 4 と 5 と格付される) 銀行のほとんどが、

(57) データは、この期間の各年における、示されている (1 と 2 または 4 と 5) CAMEL 格付を破綻する年の2年前に持っていた破綻銀行の数に、その各年の破綻総数でウェイトを与えたもの。そのデータは、さらに1年以上前の検査によるもの、詐欺的行為による破綻、相互保証、テキサスの二つの銀行持株会社の子銀行、を除いた260の銀行に基づいている。

(58) あり得る例外は、技術的能力、統率力の質、内部統制の適切さ、将来の逆境を切り抜ける時期のその銀行の能力を決定するかもしれない他の要因、を含む経営陣格付である。しかし、検査官は、自己資本や資産の質や、CAMEL の他の構成要素がひどく劣る経営陣を格付することに、気が進まないように思われる。これに関連することだが、破綻2年前の経営陣格付 (全部で5つの構成要素の一つ) が他の構成要素の平均より悪かったのは、破綻銀行の6%だけにおいてであった。

破綻しない。これは、CAMEL 格付の欠点の表れとみなされよう。他方で、検査格付は、問題銀行の破綻を防ぐかもしれない、またはその銀行が閉鎖されなければならない時の破綻費用を減らすかもしれない、という監督機関の反応 (the Supervisory Responses) 誘因を呼起こす。この見方によると、検査で明らかにされるような銀行問題を取り除く監督機関の努力が成功した時、検査に基づく破綻予想は、必然的に、不正確であったことが証明される。いずれにしても、破綻しない問題銀行の数の多さや、何度もの検査で格付が変わらない銀行の数の多さは、現場立入検査の頻繁な使用を避け難い結果である。しかし、現場立入検査は、他の方法では利用できない情報を規制機関 (Regulators) に提供し⁽⁵⁹⁾、また、銀行が出した財務諸報告の正確さの確実性を助ける⁽⁶⁰⁾。従って、頻繁な検査の負担は、保険対象銀行の状態が効果的に観察 (Monitored Effectively) されるのであれば、我慢されなければならない。負担の問題を認識して、連邦預金保険公社 (FDIC) は、検査官が銀行で費やす時間の短縮を追求してきた。そして、個別の融資資料を現場外 (オフサイト) で検査できるように設計されたプログラムを開発中である。

(59) 検査はかけがえのない情報をもたらすという見方は、主として、銀行は資本市場へ実際に参入しない特異な性質の借り手を値踏みし監視することを得意とする、という信念に基づいている。この見方は、銀行が借り手について集めた内密の情報を入手する最善の方法が、個別融資資料の検査であることを示唆している。

(60) Drew Dahl, Gerald A. Hanweck, and John O'Keefe, "The Influence of Auditors and Examiners on Accounting Discretion in the Banking Industry." Paper presented at Academy of Financial Services Conference, October 1995. And R Alton Gilbert, "Implication of Annual Examinations for the Bank Insurance Fund." Federal Reserve Bank of St. Louis. *Review* 75, No. 1 (January/February 1993).

(1)CAMEL 評価の構成要素 (The CAMEL Evaluation Components)⁽⁶¹⁾

自己資本の充実 (Capital Adequacy) は、リスク資産の量、限界的かつ劣性の資産の量、銀行の成長の経験と計画の展望、経営陣の強さ、との関連で評価される。同業他行と比較したその金融機関の自己資本比率、留保利益、配当方針、資本市場へのアクセスあるいは他の適切な資金協力源、も考慮される。FDIC、OCC、連邦準備制度でいう自己資本適正度は、規則で示されている。

資産の質 (Asset Quality) は、不良資産の水準、分布、規模—無収益や低収益の資産の水準と分布、貸倒引当金の充足度、問題貸出の管理と是正に示される経営陣の能力、—によって格付される。加えて検査官は、貸出集中の量、資産の質の傾向、領域外融資の量、保有不動産の水準と規模、その銀行の与信基準、についての評価を行う。

経営能力 (Management) は、一般に認められた銀行活動の範囲内で、安全かつ健全な方法で、銀行を経営するのに必要と思われるすべての要素に対して、評価が行われる。したがって、経営は、専門的な能力、統率力や管理能力、銀行規制や法令の遵守、内部方針・統制の妥当性とその遵守、役員会が経営の継続性についての計画を持っているかどうか、に関連して評価される。経営の査定にはまた、内部統制の質、業務の手順、すべての貸付・投資・その他業務の方針、が考慮される。最終的には検査官は、構成、経験の水準、能力、幹部職員・役員・株主との連携について検討し査定する。

収益力 (Earnings) は、損失の補填や適正な自己資本の保護を行う能力、傾向、同業他行との比較、純利益の質や構成、金利感應度の高い資金への依存度、に関連して評価される。銀行の配当率、内部留保の増加率や銀行自己資本の適正度も考慮される。貸倒引当金の準備の適正度、特別損益項目や証券取引や税効果が純利益へ貢献する程度、も査定される。

流動性 (Liquidity) は、預金の不安定性、借入の頻度と水準、ブローカー預金の利用、負債の構成に関連する専門的能力、すぐに現金化できる資産の有効性、マネー・マーケットあるいは他の手近な資金源へのアクセス、に関連して評価される。

(61) 「CAMEL 評価の構成要素」の情報は FDIC の「DOS 検査方針マニュアル」からの引用である。

設けられて流動性方針の妥当性とその遵守と同様に、資産－負債管理の全体的有効性が考慮される。貸出承諾の種類、額、利用見込み、も評価される要素である。

(2)総合 CAMEL 格付の定義 (Definitions of Composite CAMEL Ratings)⁽⁶²⁾

総合格付 (Composite) 1 このグループの金融機関は、あらゆる点で基本的に健全である。若干の不都合な発見や所見は、取るに足らない性質のものであり、また、日常的なやり方で処理できるものである。このような金融機関は、外部の経済や金融の混乱に抵抗力があり、格付が低い金融機関よりも経営環境の突発的な変化に耐える力が大きい。したがって、このような金融機関に監督上の懸念はない。

総合格付 (Composite) 2 このグループの金融機関は、基本的に健全であるが、標準的な業務の流れのなかでは是正可能な、若干の弱点がみられる可能性もある。だが、その欠点の種類と程度が具体的に現れていないので、そのような金融機関は、安定しており、業務の変動に全く十分に耐えることができる。弱点のある分野の懸念が拡大しても、監督機関の対応は、標準的な業務の流れのなかでの微調整で解決される範囲におさまリ、経営は満足なものであり続ける。

総合格付 (Composite) 3 この部類の金融機関は、財務、経営、あるいは法令遵守の弱点が、やや問題から不十分までの範囲にある。弱点が財務状態に関係している場合、そのような金融機関は、取り決められた措置が弱点分野の是正に効果的でないと、不都合な業況の開始に傷つきやすく、容易に悪化していくことになろう。法律・規制の遵守を明らかに怠っている金融機関もこの格付に該当する。一般に、こうした金融機関は監督上の懸念を引き起こし、欠点へ対応するために標準以上の監督を必要とする。だが、総合的な体力や財務能力は、まだ、破綻を起こすには縁遠いものである。

総合格付 (Composite) 4 このグループの金融機関は、きわめて多くの深刻な財務上の弱点、あるいは他の不十分な状態の組合せを持っている。対応あるいは解決が十分でない重要かつ深刻な問題、あるいは不安全・不健全な状態が存在しているといってよい。こうした状態を是正する有効な措置がとられない限り、このような金融機関は、将来の生存能力を損ない、預金者の利益を脅かし、及び（または）預

(62) 「総合CAMEL 格付の定義」の情報は FDIC の「DOS 検査方針マニュアル」からの引用である。

金保険機関からの資金の支払の可能性を持ち出す、破綻の高い可能性があるが、まだ切迫したもの、あるいは明白なものではない。この部類の金融機関には、綿密な監督上の注意や財務監督が、また是正措置に関する明確な計画が必要である。

総合格付 (Composite) 5 この部類には、破綻の見込みが目前または近い時期に迫った金融機関が入る。弱点つまり不安全・不健全な状態の規模と程度が非常に重大なので、株主や他の公的・私的な資金援助源からの緊急の救援が必要である。緊急の決定的な是正の処置がない場合、多分、これらの金融機関は、破綻して、付保預金者への預金保険金の支払か、緊急資金援助、合併、買収のどれか、を必要とする。

(3) 不安全・不健全な活動を是正する連邦保険預金公社の略式正式の措置

—略式是正措置

了解覚書 (Memorandum of Understanding) は、監督上の懸念はあるが、正式な行政措置を正当化するほど悪化していないとみなされる金融機関に略式是正措置を要求する手段である。一般的なルールとして、この略式措置は、総合格付 3 の全金融機関に向けるものとされている。了解覚書は一般に、検査官の勧告と検査報告書に基づいて、地域レベルで作成される。この文書には、その金融機関の役員会、FDIC 代表、及びこの措置に加わるために招かれた州当局者が署名する。了解覚書は一般に、その金融機関の経営陣・役員会と問題点が十分に詳細に議論されたと、また、その金融機関は問題点を除去するために誠実に行動するであろうと、地域事務所が考える場合に、適切なものとして使用される。

役員会決議 (Board Resolution) は、一般に、了解覚書の代わりに用いられ、基本的に了解覚書と同じ項目を含んでいる。金融機関の役員会は、検査官によって議論され、検査報告書で略述された問題について検討し、同意した上で、是正措置を取り、問題を除去するという役員たちの意志を示す決議を採択する。役員会のその決議は、その銀行の役員会のメンバーが行った正式の約束であるが、FDIC の署名はない。役員会決議は一般に、その金融機関が総合 3 に格付され、経営陣と役員会が問題除去の是正措置を始める能力と意欲を示したときに使用される。

—正式行政執行措置 (Formal Enforcement Actions)

連邦預金保険法第8条 (Section 8 of the Federal Deposit Insurance Act) は、FDIC 理事会に広範な正式行政執行権を与えている。FDIC 理事会は、第8条に関する一定の権限を理事会で保持し、他の措置を監督内部の種々のレベルの部署に委任している。総合格付4と5の銀行は、正式措置を正当化するに十分な厳しい問題を持つ、と定義される。監督部の方針は、格付4と5のすべての非加盟州法被保険銀行に対して、不安定・不健全な活動の証拠がある場合、連邦預金保険法第8条に従った正式措置をとることをFDICに義務づけている。この執行措置は通常、第8条b項かc項による業務停止命令、またはa項による保険行為の停止の開始、のどちらかである。第8条e項は、等)の解任を命ずる権限をFDICに与えている。本条はまた、その関係者が、被保険預金取扱金融機関の業務遂行に参画することを禁止する権限を、FDICに認めている。

—その他の措置

同意文書／資本指令 (Written Agreements/Capital Directives) 同意文書の使用は通常、経営陣の不安全・不健全な活動によって引き起こされたのではない自己資本不足に、問題が限られている銀行に対して使用される。同意文書は、ある銀行に対する第8条a項かb項の措置、または資本指令が、正当化されないか実際的でない場合にのみ使用されることになっている。この文書は、ある銀行と第一次連邦規制機関とFDICの間で同意される必要がある。資本指令は、最低自己資本要件以上に自己資本を維持できない非加盟州法銀行に対する命令である、自己資本不足を是正するためにのみ使用される。

早期是正措置 (PCA, Prompt Corrective Action) 「1991年連邦預金保険公社改善法 (FDICIA, Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)」は、預金保険基金に少なくとも長期にわたって損失を与える可能性のある被保険預金取扱金融機関の問題を解決するために早期是正措置をとることを、所管の各連邦銀行規制機関に義務づけている。「早期是正措置 (PCA)」は、自己資本が十分でない被保険預金取扱金融機関に対する監督上の措置の枠組である。早期是正措置に関連する他の監督上の措置は、任意で行われ、FDICから金融機関へ課さ

れる。

民事制裁金 (Civil Money Penalties) この特殊な処分は正式行政執行措置ではないが、FDIC その他の連邦規制機関は、一定の状況のもとで民事制裁金を課す権限を持っている。「1978年金融機関規制及び金利統制法 (FIRIRCA, Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act of 1978) は、銀行と個人の両方に対して将来を見越して民事制裁金を課す権限を FDIC に与えている。「1989 年金融機関改革救済行政執行法 (FIRREA, Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)」は、課すことができる罰金の適用範囲と金額を大幅に拡大した。民事制裁金は、法律あるいは規制、発出された最終命令あるいは臨時命令、所轄連邦銀行規制機関が申請の認可に関連して出した文書で課されている条件、預金取扱金融機関と連邦銀行規制機関の間の同意文書、の違反に対して課される。民事制裁金賦課に関する諸機関合同の方針表明は、1980年に FDIC によって採用された。この方針表明書は、当局が民事制裁金を課すかどうかを決定するさいに考慮すべき、13の要素を記している。